



Une bonne administration dans la pratique:  
les décisions du Médiateur européen en

2013





## Table des matières

<b>L'introduction de la Médiatrice</b>	<b>2</b>
<b>Transparence – le droit de savoir et de comprendre</b>	<b>5</b>
Pourquoi la transparence est-elle si importante?	5
Le droit d'accès aux documents	7
Vie privée et données à caractère personnel – les interactions entre le règlement n° 1049/2001 et le règlement n° 45/2001 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel	13
Droit d'accès à son propre dossier	14
<b>Questions institutionnelles et de politique</b>	<b>15</b>
La Commission et les propositions législatives	15
Bonnes procédures administratives – veiller à ce que les citoyens comprennent ce qui se passe et pourquoi	18
Culture du service et courtoisie – le droit à être pris au sérieux	20
Retards de l'administration	21
Conflits d'intérêts – Puis-je faire confiance à l'administration de l'Union pour servir les intérêts de l'Europe et les miens, en tant que citoyen?	22
Donneurs d'alerte	24
<b>La Commission en tant que gardienne des traités – veiller au respect des règles de l'Union par les États membres</b>	<b>26</b>
<b>Exécution des contrats et subventions</b>	<b>29</b>
<b>Attribution des marchés publics et des subventions</b>	<b>30</b>
<b>Les questions relatives au personnel</b>	<b>31</b>
<b>Concours et procédures de sélection</b>	<b>32</b>



## L'introduction de la Médiatrice

À l'instar des autres services publics de médiation de manière générale, le Médiateur européen défend un ensemble particulier de valeurs et de principes lorsqu'il traite les plaintes qui lui sont présentées. Acteur du service public, le Médiateur se donne pour objectif de représenter les citoyens auprès de l'administration et de corriger le déséquilibre des pouvoirs entre eux. Le Médiateur encourage l'administration à traiter le citoyen comme un individu à part entière et à tenir compte de sa situation particulière. Il invite également l'administration à faire preuve de souplesse et à faire usage de son pouvoir d'appréciation en faveur des citoyens lorsque c'est possible. Avant tout, le Médiateur veille à ce que les interactions entre les citoyens et l'administration revêtent un caractère civil et courtois.

Dans le cadre de l'Union européenne, les valeurs et les principes du Médiateur européen reflètent sa volonté de promouvoir une bonne administration publique et, surtout, de veiller au traitement équitable, raisonnable et compréhensif des entreprises et des citoyens européens par l'administration de l'Union.

L'un des principes fondamentaux défendus par le Médiateur européen est qu'une bonne administration publique exige davantage que de simplement agir de manière légale. L'approche adoptée par le Médiateur est plus large que celle des juridictions, qui se concentrent généralement sur la seule légalité des actions. Le Médiateur ne devrait jamais demander à une institution publique d'agir en contradiction avec le droit, mais il est en droit d'attendre de celle-ci qu'elle fasse tout ce qui est en son pouvoir, dans le cadre de la loi, pour garantir un traitement équitable et raisonnable en toutes circonstances.

Depuis que je suis devenue Médiatrice européenne en octobre 2013, j'ai été frappée de constater à quel point les institutions européennes se focalisaient sur la légalité de leurs actions dans les réponses qu'elles apportent aux plaintes. Comme le montrent de nombreux dossiers traités par mes services, les institutions adoptent généralement une approche tout à fait acceptable et raisonnable sur la base du droit. Cependant, il semble que ce soit parfois la loi elle-même qui soit utilisée pour restreindre les options offertes dans l'aide aux plaignants. Je dois reconnaître que je préférerais que soit privilégiée une démarche plus globale et plus axée sur le règlement des problèmes. Il est tout à fait légitime que ces réponses incluent une analyse juridique, mais cette dernière devrait, dans chaque dossier, examiner les autres solutions qui pourraient être retenues, toujours dans le cadre du droit, plutôt que servir à défendre obstinément la position initiale de l'institution concernée.

Presque toutes les administrations publiques éprouvent des difficultés plus ou moins grandes pour gagner la confiance des citoyens au service desquels elles travaillent. La méfiance du public à l'égard de l'administration n'est pas toujours fondée et peut relever d'un préjugé selon lequel la bureaucratie, par définition, ne sert que ses propres intérêts et non l'intérêt général. Néanmoins, cette défiance est parfois tout à fait justifiée par les pratiques effectives de l'administration publique ou, ce qui est peut-être tout aussi important, par la perception de ces pratiques par le public.



L'administration publique européenne se trouve dans une situation particulièrement délicate pour ce qui est de gagner et de conserver la confiance des citoyens qu'elle sert. Ces difficultés ne relèvent pas toutes de la responsabilité de l'administration et s'expliquent parfois par leur éloignement considérable d'un grand nombre d'Européens, d'un point de vue tant géographique que culturel. Par ailleurs, une large part des activités de l'administration de l'Union est intrinsèquement complexe et difficile à comprendre. L'administration européenne doit travailler encore plus dur que la plupart des administrations nationales ou régionales pour établir des relations de confiance. Ma mission, en tant que Médiatrice européenne, consiste aussi à encourager et à soutenir l'administration de l'Union en ce sens.

Il me paraît raisonnable que l'administration européenne prenne acte du fait qu'elle doit prendre au sérieux les conclusions de la Médiatrice, qui reflètent les valeurs et les principes rappelés ci-dessus. Le rejet d'une proposition de solution ou d'un projet de recommandation de la Médiatrice européenne ne devrait se produire qu'exceptionnellement. La Médiatrice a pour mission de conseiller les institutions de l'Union, au nom des citoyens ordinaires, sur la manière dont celles-ci doivent répondre aux plaintes que ces derniers leur adressent. Et les institutions ont pour responsabilité, toujours au nom des citoyens, d'accepter les conseils de la Médiatrice. Ce n'est que lorsqu'elles sont clairement erronées que les conclusions et recommandations de la Médiatrice devraient être rejetées par l'administration<sup>1</sup>.

J'ai la conviction que les travaux de mes services apportent un éclairage utile sur la manière dont les valeurs et les principes du Médiateur doivent s'appliquer dans la pratique. C'est pourquoi nous publions, en marge de notre [rapport annuel 2013](#), *La bonne administration dans la pratique: les décisions de la Médiatrice européenne en 2013*. Cette publication reprend les catégories d'enquête utilisées par le Médiateur européen ces dernières années:

- Transparence
- Questions institutionnelles et de politique
- La Commission en tant que gardienne des traités
- Exécution des contrats et subventions
- Attribution des marchés publics et des subventions
- Questions relatives au personnel
- Concours et procédures de sélection

La publication illustre la manière dont les valeurs et les principes du Médiateur ont été mis en œuvre dans le cadre des enquêtes clôturées en 2013<sup>2</sup>. J'espère que ce travail sera utile à l'administration de l'Union et à toutes les personnes qui s'intéressent à la promotion d'une bonne administration publique au sein de l'Union européenne.

<sup>1</sup> Pour citer une ancienne Médiatrice du Royaume-Uni, les conclusions de la Médiatrice doivent être systématiquement appliquées, sauf quand «*la Médiatrice est sortie de ses rails*».

<sup>2</sup> Les décisions clôturant les enquêtes sont normalement publiées sur le site web de la Médiatrice ([www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)), en anglais et dans la langue du plaignant si celle-ci est différente.



Emily O'Reilly  
Médiatrice européenne  
15 septembre 2014



## Transparence – le droit de savoir et de comprendre

*Afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture. (Article 15, paragraphe 1, TFUE)*

### Pourquoi la transparence est-elle si importante?

La transparence permet aux citoyens de surveiller les activités des autorités publiques, d'évaluer leur travail et d'en appeler à leur responsabilité. L'ouverture et l'accès du public aux documents forment une composante essentielle des contre-pouvoirs institutionnels, qui permettent l'exercice de l'autorité publique et encouragent la responsabilisation<sup>3</sup>. L'administration de l'Union ne peut pas se contenter de dire qu'elle met tout en œuvre pour gagner la confiance des citoyens. Ces derniers ont le droit de constater et de déterminer eux-mêmes si tel est le cas. Par conséquent, l'ouverture et la transparence sont les principales vertus qui peuvent contribuer à établir des liens de confiance entre les institutions européennes et les citoyens.

Dans un environnement plurilingue comme celui de l'Union, le droit de savoir et de comprendre revêt également un aspect linguistique. De manière générale, les supports utilisés pour les communications de l'administration européenne à l'intention des citoyens devraient, idéalement, être traduits dans toutes les langues officielles. Cette position s'appuie sur le raisonnement selon lequel, pour qu'une communication soit efficace, il est nécessaire que les citoyens puissent comprendre les informations qui leur sont adressées. Néanmoins, étant donné que le droit de l'Union ne prévoit pas de principe général en vertu duquel chaque citoyen aurait le droit, en toutes circonstances, de disposer d'une version traduite en sa langue de tout ce qui serait susceptible d'affecter ses intérêts, le principe de bonne administration exige que les institutions européennes fournissent, dans la mesure du possible, des informations aux citoyens dans leur propre langue. Les administrations de l'Union devraient s'efforcer de traduire la page d'accueil de leur site web, ainsi que les informations relatives à leurs fonctions et à leur politique linguistique, dans l'ensemble des 24 langues officielles<sup>4</sup>.

Il est plus facile d'accepter de ne pas avoir toujours gain de cause, ou que les choses ne se passent pas aussi simplement qu'espéré, lorsque vous comprenez pourquoi. La Médiatrice est convaincue qu'il serait possible de réduire le nombre de demandes de renseignements complémentaires et de démarches effectuées auprès de l'administration de l'Union en expliquant correctement, dès le départ, pourquoi une décision a été prise ou pourquoi une procédure a été retardée, ce qui donnerait, en définitive, plus de temps à l'administration pour servir et améliorer l'Union. Si le traitement par l'administration européenne de la plainte d'un citoyen prend plus longtemps que prévu, il est utile pour ce dernier d'être informé de la cause de ce retard<sup>5</sup>. À défaut, ce citoyen pourrait, par exemple, se

<sup>3</sup> Affaire 1649/2012/RA.

<sup>4</sup> Affaire 1363/2012/BEH.

<sup>5</sup> Affaires 48/2012/MHZ et 412/2012/MHZ.



sentir obligé de formuler une demande au titre de l'accès du public aux documents, mobilisant ainsi toutes les ressources nécessaires au traitement de ce type de requête<sup>6</sup>. Par exemple, la DG Environnement de la Commission a brièvement adopté une approche plus souple que celle qu'elle appliquait auparavant pour accorder au public l'accès aux documents. Lorsqu'elle est revenue sur cette décision, des plaintes ont été adressées au Médiateur. Cependant, la Commission a hésité avant de reconnaître que la DG Environnement avait tenté d'adopter une nouvelle approche. Elle aurait pu se montrer plus franche envers le plaignant plutôt que de suggérer que celui-ci avait mal compris ce qui s'était passé. Pour toute organisation, il est potentiellement gênant que le public perçoive d'importantes divergences d'opinions. Néanmoins, le principe général d'ouverture au sein de l'administration publique européenne exige d'apporter une réponse sincère aux citoyens, dès le départ<sup>7</sup>.

Lorsque les actions de l'administration de l'Union affectent directement les intérêts des citoyens, il est particulièrement important d'en renforcer la légitimité en favorisant une culture de l'ouverture et de la transparence. Dans certains domaines relevant de la responsabilité de l'administration européenne, la vérité et la transparence représentent même une question de vie ou de mort. L'Agence européenne des médicaments (EMA) est responsable de la protection de la santé publique par l'évaluation et le contrôle scientifiques des médicaments, et prend notamment des décisions relatives à l'innocuité et à l'efficacité de ces produits. Des erreurs sérieuses peuvent donc potentiellement se produire si les procédures adéquates ne sont pas suivies par l'EMA. La transparence constitue une exigence fondamentale grâce à laquelle l'EMA peut garantir le bien-fondé de ses décisions. L'ouverture et la transparence de l'EMA servent à stimuler et à faire avancer le débat scientifique, en permettant à des chercheurs indépendants d'examiner les conclusions de l'Agence, ainsi que les données et les raisonnements sous-jacents. En mettant à disposition ses avis pleinement documentés, l'EMA peut s'assurer que tous ses travaux sont soumis à un examen critique et garantir ainsi leur exactitude. Il en va de l'intérêt vital du public que l'EMA prenne les bonnes décisions<sup>8</sup>.

Parfois, les citoyens ont tout de même besoin de déposer une plainte auprès de la Médiatrice pour obtenir des explications en bonne et due forme. Celle-ci se tient prête à les aider en ce sens, comme elle l'a fait par exemple en 2013 dans le cadre du traitement, par la Commission, des plaintes pour infraction<sup>9</sup> et des conditions de travail du personnel des délégations de l'Union<sup>10</sup>. Lorsqu'une solution est trouvée au cours de l'enquête pour corriger un défaut de motivation, la Médiatrice clôture généralement la procédure sans conclure à un cas de mauvaise administration<sup>11</sup>. Bien qu'un défaut de motivation constitue en soi un problème suffisamment sérieux, celui-ci ne signifie pas nécessairement que l'administration européenne n'a pas évalué correctement une demande qui lui a été soumise<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Affaire 277/2012/RA.

<sup>7</sup> Affaires 1947/2010/PB et 2207/2010/PB.

<sup>8</sup> Affaires 2575/2009/RA et 1877/2010/FOR.

<sup>9</sup> Affaires 846/2010/PB et 1786/2011/MHZ.

<sup>10</sup> Affaire 706/2010/RT.

<sup>11</sup> Affaires 846/2010/PB et 48/2012/MHZ.

<sup>12</sup> Affaire 48/2012/MHZ.





La Médiatrice espère cependant que les remarques complémentaires qu'elle a formulées, pour inviter l'administration de l'Union à mieux exposer ses motifs et à justifier sa position, permettront effectivement d'améliorer ces aspects dans un avenir proche.

## Le droit d'accès aux documents

Le droit d'accès aux documents représente un aspect important de la transparence.

*Tout citoyen de l'Union [...] a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union [...]. (Article 15, paragraphe 3, TFUE)*

Un citoyen demandant l'accès à des documents n'est pas tenu de motiver sa requête<sup>13</sup>.

Conformément à la présomption de légalité qui s'attache aux actes des institutions de l'Union, l'inexistence d'un document auquel l'accès a été demandé est présumée lorsqu'une affirmation en ce sens est faite par l'institution concernée. Le demandeur peut néanmoins renverser cette présomption sur la base d'indices pertinents et concordants. Une enquête de la Médiatrice peut, par exemple, être ouverte si le demandeur estime qu'un retard ou des carences en lien avec l'implication de certaines personnes ressortent de manière manifeste de la correspondance déjà échangée avec l'institution, et que ces carences suggèrent que certains de ces éléments pourraient avoir été omis dans l'analyse de la demande d'accès par l'institution<sup>14</sup>.

Le droit d'accès du public aux documents n'est pas absolu. Cependant, il est important de veiller à ce que les exceptions fassent l'objet d'une application correcte et d'une interprétation restreinte, afin de ne pas limiter le droit d'accès de manière injustifiée.

Par exemple, l'annexe III, article 6, du statut des fonctionnaires de l'Union dispose que, dans le cadre des procédures de recrutement de personnel par l'Union, les travaux du jury sont secrets. Cette disposition ne signifie pas que le public ne peut pas accéder aux déclarations de conflits d'intérêts des membres dudit jury. Il convient d'opérer une distinction entre la divulgation des *avis* exprimés par les membres du jury et celle de *toute autre information* liée à une procédure de recrutement. Une déclaration de conflits d'intérêts ne décrit pas – et sa divulgation ne peut pas révéler – l'attitude adoptée par chacun des membres du jury par rapport à l'évaluation individuelle ou comparative de candidats dans le cadre d'une procédure de recrutement. Il est donc difficile de comprendre en quoi la divulgation de ces déclarations pourrait porter atteinte à l'indépendance du jury, étant donné que ces déclarations ont précisément pour seule finalité de garantir l'objectivité et l'impartialité des membres du jury<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Affaire 524/2012/MMN.

<sup>14</sup> Affaires 531/2012/MMN et 375/2013/ANA.

<sup>15</sup> Affaire 1403/2012/CK.



Le règlement n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, ainsi que les règles similaires applicables à d'autres institutions, organes et organismes de l'Union, comptent parmi les principaux outils que les citoyens peuvent utiliser pour exercer leur droit d'accès aux documents.

De manière générale, un examen en trois étapes doit être réalisé pour déterminer si l'une des exceptions au droit d'accès prévues par l'article 4 du règlement n° 1049/2001 s'applique. Premièrement, il convient d'établir si le document relève de la catégorie couverte par l'exception invoquée. Deuxièmement, il faut se demander si la divulgation du document porterait (sérieusement) atteinte à l'intérêt protégé. Il s'agit donc d'effectuer un «test de préjudice». Troisièmement, s'il est acquis que la divulgation publique d'un document porterait atteinte aux intérêts concernés, l'institution doit vérifier (lorsque c'est applicable pour l'exception en question), en mettant en balance les différents impératifs, qu'aucun intérêt public supérieur ne justifie tout de même la divulgation<sup>16</sup>.

Pour déterminer si l'une des exceptions au droit d'accès s'applique, l'institution doit normalement mener une analyse adéquate (i) «document par document» et (ii) «de manière individuelle et spécifique». Un examen individuel et spécifique de chaque document n'est pas toujours nécessaire lorsque, en raison de circonstances particulières au dossier, il est évident que l'accès doit être refusé, ou au contraire accordé<sup>17</sup>.

L'administration de l'Union refuse parfois d'accorder au public l'accès à certaines parties de documents car elle considère que ces dernières ne sont pas pertinentes au regard de la demande. Il convient de souligner que la notion de «parties pertinentes d'un document» ne figure pas dans le règlement n° 1049/2001, qui prévoit que l'accès aux parties d'un document ne peut être refusé que dans le cas où une exception au sens de l'article 4 est applicable<sup>18</sup>.

Néanmoins, l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001, qui vise à trouver un arrangement équitable en cas de demande portant sur un document très long ou sur un très grand nombre de documents, peut être invoqué pour retirer les parties d'un document que l'institution ne considère pas comme pertinentes au regard de la demande. Cette mesure peut être prise pour éviter d'effectuer une analyse approfondie et chronophage en vue de déterminer si une exception au droit d'accès est applicable. Cependant, l'institution doit clairement expliquer en quoi et pourquoi les parties concernées ne sont, selon elle, pas pertinentes pour le demandeur<sup>19</sup>. Il est par ailleurs important que cette approche ne conduise pas à utiliser le règlement n° 1049/2001 de manière abusive. Elle ne doit notamment pas permettre de se dérober à l'exigence d'une justification pleine et entière de tout refus de divulgation d'un document sollicité. Si le demandeur, après avoir bénéficié d'un accès partiel, insiste pour consulter le document dans son intégralité, ce dernier doit lui être fourni, à moins que l'institution ne démontre qu'une exception visée à l'article 4 s'applique au document complet. De même, si l'institution expurge un document très long pour

<sup>16</sup> Affaire 1817/2010/RA.

<sup>17</sup> Affaire 2048/2011/OV.

<sup>18</sup> Affaire 277/2012/RA.

<sup>19</sup> Affaire 693/2011/RA.



fournir à un plaignant une réponse à une demande vague et de portée large, et afin de lui donner les moyens de formuler une demande plus précise, l'institution devrait lui indiquer qu'il a le droit de demander l'accès à l'intégralité du document<sup>20</sup>.

L'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001 a pour objectif de clarifier les demandes d'accès, c'est-à-dire de permettre au plaignant et à l'institution d'identifier précisément le ou les documents dont l'accès est sollicité. Plutôt que de formuler des hypothèses sur la référence des documents sollicités par le demandeur, l'institution devrait lui demander des précisions. Si le demandeur indique qu'il lui est difficile de mieux cibler sa demande car il ne connaît pas la nature de la documentation existante, l'institution devrait lui expliquer quels sont les documents existants<sup>21</sup>.

Concernant les exceptions:

*Article 4, paragraphe 1, point a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 – protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales*

Pour le Conseil, l'exigence consistant à travailler dans la plus grande transparence possible s'applique avec une vigueur particulière à son rôle de législateur. Cependant, il convient d'opérer une distinction entre les exigences de transparence applicables lorsque l'institution agit dans le cadre de son pouvoir législatif et lorsqu'elle est partie à des négociations intergouvernementales. Si la transparence est également importante pour ces négociations, qui concernent des engagements pris par l'Union au nom de ses citoyens et susceptibles d'affecter leurs droits fondamentaux, il est important de garder à l'esprit le contexte dans lequel le document en question a été produit<sup>22</sup>.

Le Conseil devrait se montrer proactif lors des négociations intergouvernementales et informer ses partenaires de discussion de son obligation de travailler de manière aussi ouverte que possible. Le Conseil saurait ainsi, dès le départ, si son partenaire souhaite maintenir la confidentialité des discussions, et pourrait communiquer aux demandeurs la cause du refus de la divulgation<sup>23</sup>.

*Article 4, paragraphe 1, point a), quatrième tiret, du règlement n° 1049/2001 – protection de la politique financière, monétaire ou économique*

Conformément à une jurisprudence constante, l'institution dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer si la divulgation des documents en lien avec les domaines couverts par cette exception pourrait porter atteinte à l'intérêt public, étant donné qu'une telle décision de refus est souvent complexe et délicate et nécessite un examen minutieux, alors que les critères visés à l'article 4, paragraphe 1, point a), sont très généraux<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Affaire 1877/2010/FOR.

<sup>21</sup> Affaire 693/2011/RA.

<sup>22</sup> Affaire 1649/2012/RA.

<sup>23</sup> Affaire 1649/2012/RA.

<sup>24</sup> Affaire 531/2012/MMN.



*Article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 – protection des objectifs des activités d’inspection, d’enquête et d’audit*

Il existe une présomption générale selon laquelle l’accès du public à des documents liés à une enquête en cours de l’OLAF pourrait, en principe, porter atteinte à l’objectif de ladite enquête. En outre, lorsqu’un rapport d’enquête de l’OLAF constitue un élément de preuve dans le cadre d’une procédure nationale en cours, l’accès du public à ce rapport pourrait porter atteinte aux objectifs de ladite procédure. La principale raison en est que la divulgation publique d’un élément de preuve tiré d’une enquête en cours pourrait porter atteinte à l’utilisation dudit élément de preuve lors d’un procès ultérieur, en particulier lorsque l’enquête pourrait aboutir à un procès pénal. Néanmoins, il ne peut être présumé, sauf lorsque le cas se présente de manière manifeste, que le simple fait que l’OLAF ait communiqué un rapport d’enquête aux autorités nationales aboutira à une action desdites autorités sur la base de ce rapport. Il est toujours possible, par exemple, que l’autorité nationale estime qu’il n’y a pas lieu de donner suite à un rapport donné, ou qu’elle n’en tienne tout simplement pas compte. Il revient donc à l’OLAF de contacter les autorités nationales pour vérifier si une enquête est en cours (ou au moins s’il existe une perspective immédiate qu’une telle enquête soit menée) et de déterminer quel serait l’incidence d’une publication du rapport sur l’enquête<sup>25</sup>.

*Article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001 – protection du processus décisionnel lorsqu’une décision n’a pas encore été prise*

Le terme «processus décisionnel» couvre l’ensemble des processus de consultation et de délibération interne au sein d’une institution, et la notion de «décisions» fait référence aux positions adoptées au terme de ces consultations et délibérations internes, même si ces «décisions» ne sont pas juridiquement contraignantes. En d’autres termes, les «décisions» doivent être interprétées dans un sens large aux fins de l’article 4, paragraphe 3. Un document peut être lié à un processus décisionnel achevé, mais *aussi* à un processus décisionnel encore en cours. Toutefois, l’institution doit expliquer en quoi la divulgation du document porterait sérieusement atteinte au processus décisionnel en cours. Lorsque l’institution de l’Union fait référence au risque d’«interférence extérieure» et de «pressions», elle doit non seulement établir l’existence probable desdites pressions sur les décideurs, mais aussi montrer en quoi il est raisonnablement prévisible, et non purement hypothétique, que de telles pressions injustifiées exercées sur les décideurs seraient d’une nature et d’une intensité telles qu’elles porteraient sérieusement atteinte au processus décisionnel<sup>26</sup>.

*Article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement n° 1049/2001 – protection du processus décisionnel après qu’une décision a été prise*

Cette disposition permet de refuser l’accès à des *avis*, c’est-à-dire aux opinions ou jugements exprimés à sa discrétion par l’auteur, y compris *après* que la décision a été prise. Des pressions injustifiées ne doivent pas être exercées sur les décideurs dans le but de modifier la décision une fois que celle-ci a été prise.

<sup>25</sup> Affaire 598/2013/OV.

<sup>26</sup> Affaires 1817/2010/RA et 1877/2010/FOR.



Néanmoins, l'auteur d'un *avis* donne son point de vue, et il existe au moins une possibilité pour que cette opinion ne soit pas exprimée de manière libre et sincère si elle était susceptible d'être rendue publique. Le risque d'autocensure, au détriment de la capacité décisionnelle de l'institution, est important uniquement si l'avis exprimé est *particulièrement sensible*, par exemple s'il est (auto)critique, spéculatif ou controversé<sup>27</sup>. L'institution doit faire référence à une caractéristique spécifique de l'avis qui le rendrait particulièrement sensible et pourrait aboutir à une autocensure en cas de divulgation<sup>28</sup>.

La nature collégiale d'une décision ne signifie pas, en tant que telle, que la divulgation d'avis individuels porterait sérieusement atteinte au processus décisionnel, ce qui contredirait la lettre de l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa. De fait, il peut être avancé que le fait de savoir qu'un accès sera possible à l'avenir pourrait conduire à améliorer le raisonnement développé, par exemple, dans le cas d'une personne chargée de mener une évaluation et de formuler un avis sur la base d'une analyse scientifique, et non d'opinions personnelles<sup>29</sup>.

*Article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 – demande de non-divulgation d'un document formulée par un État membre*

Le traité Euratom permet la mise en commun des connaissances, de l'infrastructure et du financement de l'énergie nucléaire au sein de l'Union. Son article 44 prévoit qu'avec l'accord des États membres, des personnes et des entreprises intéressés, la Commission peut publier les projets d'investissement qui lui sont communiqués. En ce qui concerne les demandes d'accès à des documents liés aux projets relatifs à l'énergie nucléaire, il est important de tenir compte de la nature du droit d'accès du public aux documents, dans la mesure où celui-ci a acquis un statut de principe général du droit de l'Union et de droit fondamental, et de lire l'article 44 du traité Euratom conjointement avec le règlement n° 1049/2001. La solution retenue par la Cour de justice dans le contexte de l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 devrait également s'appliquer à l'interprétation de l'article 44 du traité Euratom. L'État membre, l'entreprise ou la personne concernée qui refuse d'accorder l'accès doit donc exposer les motifs de son refus, sur la base des exceptions visées à l'article 4 du règlement n° 1049/2001. Cependant, la décision finale concernant la demande d'accès reste du ressort de la Commission, qui doit évaluer si l'État membre, l'entreprise ou la personne concernée a bien fourni des raisons valides de ne pas donner son accord. La Commission s'est engagée à s'efforcer d'obtenir l'accord requis en vertu de l'article 44 du traité Euratom avant même qu'une demande d'accès ait été formulée<sup>30</sup>.

## **Catégories de documents de même nature**

De manière générale, l'institution doit procéder à l'examen individuel et spécifique de chaque document faisant l'objet d'une demande d'accès. Cependant, lorsqu'elle évalue si la publication d'un document porterait atteinte à un intérêt protégé, l'institution est, en principe, libre de fonder sa décision sur

<sup>27</sup> Affaire 1817/2010/RA.

<sup>28</sup> Affaire 2781/2008/FOR.

<sup>29</sup> Affaire 2781/2008/FOR.

<sup>30</sup> Affaire 2335/2008/CK.



des présomptions générales (même si elles sont réfutables) applicables à certaines catégories de documents, dans la mesure où des problèmes de nature globalement similaire sont susceptibles de se poser dans le cadre de la divulgation de documents de même nature. En ce qui concerne l'application de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, sur la base duquel les institutions refusent l'accès à un document lorsque sa divulgation porterait atteinte à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, la Cour de justice a expressément reconnu la possibilité d'avoir recours à des présomptions générales dans certaines circonstances spécifiques et pour certaines catégories de documents, à savoir les procédures de contrôle des aides d'État, les procédures de contrôle des concentrations et les procédures en cours devant les juridictions de l'Union, ainsi que dans la phase précontentieuse de la procédure d'infraction régie par l'article 258 du TFUE<sup>31</sup>.

La Cour n'a pas encore eu l'occasion de déterminer si la possibilité de s'appuyer sur de telles présomptions générales devrait ou non s'appliquer également aux enquêtes de l'OLAF et aux procédures nationales consécutives aux constatations faites par l'OLAF. Certains règlements<sup>32</sup> contiennent des dispositions fixant des règles strictes pour limiter l'accès aux informations obtenues par l'OLAF et transmises aux États membres dans le cadre d'une enquête externe. Ces dispositions sont similaires aux règles limitant l'accès aux dossiers dans les procédures de contrôle des aides d'État ou des concentrations. La Médiatrice estime que ces dispositions permettent d'établir une présomption générale selon laquelle la divulgation de documents figurant dans le dossier d'une enquête en cours de l'OLAF porterait atteinte, en principe, aux objectifs de cette enquête. Cette présomption générale s'appliquerait si l'OLAF enquêtait sur une affaire alors qu'une procédure nationale connexe serait en cours<sup>33</sup>.

Comme mentionné ci-dessus, une présomption générale est réfutable. Il appartient donc au plaignant de démontrer que le document auquel il demande l'accès n'est pas couvert par cette présomption ou qu'il existe un intérêt public supérieur justifiant sa divulgation. Il est manifestement difficile pour la personne sollicitant l'accès de réfuter une telle présomption générale concernant un document donné si elle n'y a pas accès. En revanche, la Médiatrice a la capacité de le faire puisqu'elle a le droit d'inspecter le document concerné<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Affaire 2048/2011/OV.

<sup>32</sup> Règlement n° 1073/99 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF et règlement n° 515/97 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole.

<sup>33</sup> Affaire 2048/2011/OV.

<sup>34</sup> Affaire 2048/2011/OV.



## Vie privée et données à caractère personnel – les interactions entre le règlement n° 1049/2001 et le règlement n° 45/2001 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel

L'importance de la transparence doit être pondérée à la lumière d'autres intérêts, comme le droit à la protection des données à caractère personnel.

Pour veiller à cet équilibre, par exemple lorsque les citoyens souhaitent connaître le nom d'experts ou de personnes chargées de mener une évaluation qui siègent dans des conseils ou des commissions, l'administration de l'Union peut notamment se référer aux orientations du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) lorsqu'elle souhaite agir en toute transparence, tout en veillant à la protection des droits à la vie privée et des données à caractère personnel. Le CEPD invite l'administration européenne à adopter une approche proactive en matière de traitement des données à caractère personnel, en informant à l'avance les personnes concernées que leurs noms sont susceptibles d'être divulgués sous certaines conditions<sup>35</sup>.

Lorsqu'il sollicite l'accès à des documents contenant des données à caractère personnel, le demandeur doit démontrer, conformément à l'article 8, point b), du règlement n° 45/2001 et en fournissant expressément une justification légitime, la nécessité du transfert de ces données. L'institution de l'Union est alors en mesure de mettre en balance les divers intérêts des parties concernées et de déterminer s'il n'existe aucune raison de penser que ce transfert pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée<sup>36</sup>. La personne demandant l'accès devrait être informée<sup>37</sup> qu'elle a le droit d'exposer des motifs justifiant que ces données lui soient transférées, et elle devrait se voir offrir la possibilité d'agir en ce sens. Le règlement n° 1049/2001 institue une procédure administrative à deux niveaux, qui offre au demandeur cette possibilité de mettre en évidence la nécessité de sa demande confirmative<sup>38</sup>. Même lorsque le demandeur ne fournit pas d'informations constituant explicitement une justification de cette nature, l'institution dispose parfois d'informations suffisamment claires pour lui permettre de déterminer si le transfert de données est justifié<sup>39</sup>.

Il ne suffit pas de supprimer les données à caractère personnel contenues dans un document, telles que les noms et les coordonnées, sans préciser si une procédure a été engagée pour vérifier si les personnes concernées sont prêtes à donner leur accord à la divulgation<sup>40</sup>.

Les institutions devraient éviter tout formalisme excessif lorsqu'elles traitent des demandes d'accès. Lorsqu'une personne soumet une demande d'accès à un

<sup>35</sup> Affaire 2111/2011/RA.

<sup>36</sup> Affaires 1403/2012/CK et 2510/2011/CK.

<sup>37</sup> Affaire 277/2012/RA.

<sup>38</sup> Affaire 1403/2012/CK.

<sup>39</sup> Affaire 2510/2011/CK.

<sup>40</sup> Affaire 277/2012/RA.





document en vertu du règlement n° 1049/2001 alors qu'un accès individuel privilégié lui a déjà été accordé conformément à l'article 13 du règlement n° 45/2001, l'institution doit, en principe, tout de même traiter sa demande. À cette fin, elle doit procéder à un examen du document conformément au règlement n° 1049/2001. Néanmoins, dans ce cas, l'institution peut envisager d'expliquer au demandeur qu'il n'y a pas d'avantage concret à procéder à l'examen prévu par le règlement n° 1049/2001<sup>41</sup>.

Lorsque, conformément au règlement n° 1049/2001, l'institution divulgue au demandeur des informations concernant des données à caractère personnel relatives à ce dernier, elle est habilitée à supprimer les autres informations figurant dans les documents concernés. L'accès aux données à caractère personnel ne se confond pas avec l'accès aux documents en tant que tel<sup>42</sup>.

## Droit d'accès à son propre dossier

L'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (droit à une bonne administration) précise que toute personne a un droit d'accès au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires. Certaines exceptions applicables au droit d'accès du *public* aux documents peuvent également s'appliquer au droit d'accès *individuel*. Cependant, l'accès d'une personne à son propre dossier ne peut être refusé au motif que cet accès pourrait porter atteinte à la vie privée, aux données à caractère personnel ou aux intérêts commerciaux de *cette même personne qui formule la demande d'accès*<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Affaire 1108/2012/RT.

<sup>42</sup> Affaire 1013/2012/MHZ.

<sup>43</sup> Affaire 1560/2010/FOR.





## Questions institutionnelles et de politique

La Médiatrice considère que ni le bien-fondé de la législation de l'Union ni les travaux politiques du Parlement européen ne peuvent relever de la notion de mauvaise administration.

## La Commission et les propositions législatives

Lorsqu'elle évalue l'action de la Commission dans le cadre de la formulation de propositions législatives, la Médiatrice n'a pas pour mission de substituer son opinion à celle de la Commission. Elle doit en revanche veiller au respect des procédures adéquates et à l'absence d'erreurs manifestes d'évaluation. La Commission devrait être en mesure d'établir un compte rendu exhaustif et aisément compréhensible des mesures prises et des entités associées avant de soumettre une proposition législative en vue de son examen par le Parlement et le Conseil<sup>44</sup>.

## Comment écouter les citoyens et la société civile

La démocratie participative, qui repose sur les principes d'égalité et de transparence, renforce la confiance des citoyens dans l'Union et son administration, cette confiance accrue constituant un élément essentiel pour en améliorer l'efficacité<sup>45</sup>.

Dans le cadre des propositions législatives formulées par la Commission, la Médiatrice se concentre sur les aspects liés à la procédure. L'article 11 du TUE dessine les contours d'un espace de délibération au sein duquel les institutions de l'Union interagissent avec les citoyens, les associations représentatives et la société civile. Les institutions européennes doivent déterminer les «voies appropriées» par lesquelles les citoyens et les associations représentatives ont la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions. Les modalités précises selon lesquelles la démocratie participative est rendue effective dans un contexte donné dépendent de la nature spécifique de l'action de l'Union concernée. À cet égard, les institutions européennes disposent nécessairement d'une marge d'appréciation, en particulier dans les domaines complexes d'un point de vue technique. Cependant, elles doivent toujours s'assurer de pouvoir justifier objectivement la manière dont elles font usage de ce pouvoir d'appréciation, qui ne doit pas opérer de discrimination ni être perçu comme discriminatoire. En outre, les consultations menées doivent être de large portée<sup>46</sup>.

Pour que les citoyens et les associations représentatives puissent exercer leur droit de participation démocratique à tous les domaines d'action de l'Union, ils doivent se voir offrir une réelle possibilité d'exprimer leur avis et avoir l'assurance que celui-ci sera pris en considération par les institutions européennes. À cette fin, ces dernières doivent veiller à ce que les demandes

<sup>44</sup> Affaire 875/2011/JF.

<sup>45</sup> Affaire 2558/2009/DK.

<sup>46</sup> Affaires 1151/2008/ANA et 2097/2011/RA.



soient traitées équitablement et suffisamment tôt, pour l'ensemble des parties concernées, y compris le grand public, les ONG et les acteurs universitaires<sup>47</sup>.

L'obligation de nouer le dialogue avec la société civile ne consiste pas seulement à accorder des financements au titre de certaines mesures. Le refus de la Commission de soutenir une initiative donnée ne permet pas, en soi, de conclure que celle-ci aurait manqué à son obligation d'ouvrir le dialogue avec l'organisation concernée<sup>48</sup>.

L'Union doit également maintenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les églises et les associations ou communautés religieuses, ainsi que les organisations philosophiques et non confessionnelles (article 17 du TFUE). Le principe de la séparation de l'Église et de l'État, qui se traduit dans le contexte de l'Union par la séparation des églises et des institutions européennes, exige cependant que les églises et les organisations religieuses ne bénéficient pas d'une position privilégiée inappropriée dans le cadre de leur dialogue avec ces institutions. Le fait que la Commission décide de ne pas ouvrir un dialogue particulier en vertu de l'article 17 du TFUE ne signifie pas nécessairement que la participation de la société civile ne puisse pas être assurée par d'autres moyens, notamment l'article 11 du TUE. La Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour établir ses priorités et déterminer les thèmes qu'elle souhaite aborder dans le cadre du dialogue visé à l'article 17 du TFUE. En revanche, la Commission devrait toujours veiller à exercer son pouvoir d'appréciation de manière non discriminatoire. Le respect de cette exigence ne peut habituellement être déterminé qu'après l'examen de la pratique de la Commission pendant une période suffisamment longue<sup>49</sup>.

L'article 17 du TFUE n'a pas pour objectif de discuter de la religion ou de la philosophie en soi. Il n'est toutefois pas problématique, en principe, que les avis exprimés par les communautés religieuses (et humanistes), dans le cadre de leur dialogue avec les institutions, reflètent leurs opinions en cette qualité. En ce qui concerne le terme «régulier» visé à l'article 17 du TFUE, rien dans les dispositions de cet article ne prévoit qu'un équilibre précis doive être recherché entre les différents groupes. Un problème ne se poserait que dans le cas où l'analyse de la série de réunions organisées révélerait que l'approche de la Commission était manifestement disproportionnée. En ce qui concerne le terme «transparent», la Commission a l'obligation, dans certains domaines et notamment lorsqu'elle exerce ses pouvoirs d'enquête et de réglementation, d'établir des rapports suffisamment détaillés. En ce qui concerne le terme «ouvert», à moins qu'elle ne démontre qu'un dialogue donné serait contraire aux valeurs fondamentales de l'Union, la Commission est libre de mener une discussion ouverte et franche<sup>50</sup>.

La Commission peut organiser des manifestations et financer des activités pour promouvoir le débat autour des questions abordées à ces occasions. Pour autant, elle ne reprend pas nécessairement à son compte le message ou les propos exprimés. Elle peut aussi tout simplement et légitimement vouloir

<sup>47</sup> Affaire 1151/2008/ANA.

<sup>48</sup> Affaire 2097/2011/RA.

<sup>49</sup> Affaire 2097/2011/RA.

<sup>50</sup> Affaire 2097/2011/RA.



susciter un débat. La liberté d'expression fait partie des valeurs fondamentales d'une société démocratique<sup>51</sup>.

Par exemple, une exposition photographique sur le thème des couples de même sexe, organisée dans les locaux de la Commission, a soulevé un certain mécontentement. Il est vrai que les institutions de l'Union ne peuvent agir que dans les limites des pouvoirs qui leurs sont expressément ou implicitement attribués par le traité, et que l'Union n'est pas compétente en matière de reconnaissance des mariages et des partenariats enregistrés. Néanmoins, la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est interdite dans le cadre de l'application du droit de l'Union. Il est clair que celle-ci a le pouvoir, ainsi que l'obligation, de lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle à l'intérieur de son périmètre de compétences. Ainsi, la Commission est fondée, par principe, à poursuivre cet objectif de manière directe ou indirecte, par exemple en finançant, en accueillant ou en parrainant une exposition visant à promouvoir la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Une mesure de cette nature peut notamment relever de la compétence de l'Union si la prétendue discrimination affecte l'une des libertés garanties par le TFUE, comme le droit à la libre circulation à l'intérieur de l'Union<sup>52</sup>.

En revanche, lorsqu'une exposition relève de la compétence de l'Union et peut, à ce titre, être accueillie ou cofinancée par la Commission, il pourrait être utile que cette dernière publie un avertissement précisant que les positions exprimées à cette occasion ne reflètent pas nécessairement son point de vue<sup>53</sup>.

### **Comment mettre en place et consulter des groupes d'experts**

Le mandat de la Médiatrice est circonscrit aux enquêtes relatives au recrutement, à la composition, au fonctionnement et à la transparence des groupes d'experts de la Commission<sup>54</sup>. La Médiatrice ne peut pas évaluer les résultats des travaux des groupes d'experts<sup>55</sup>.

La Médiatrice n'a pas pour mission de réexaminer des évaluations techniques ou scientifiques, qui forment parfois une composante importante des travaux pré-législatifs de la Commission. Ainsi, les travaux des comités techniques ou scientifiques doivent reposer sur les principes (i) d'excellence technique, (ii) d'indépendance et d'impartialité et (iii) de transparence. Le rôle de la Médiatrice consiste à veiller à ce que les procédures administratives adéquates aient été suivies et à ce que les droits garantis par l'ordre juridique de l'Union dans le cadre de telles procédures aient été respectés, en particulier l'obligation de procéder à l'examen attentif et impartial de tous les aspects pertinents du sujet et de formuler un avis convenablement motivé, sur la base du cadre juridique applicable. La Médiatrice peut examiner, par exemple, si l'organe de l'Union en question a eu accès à tous les éléments nécessaires à la conduite d'une analyse exhaustive de la problématique concernée, si les incertitudes ont été levées et si l'organe de l'Union a fourni une explication cohérente de son application des

<sup>51</sup> Affaire 1640/2011/MMN.

<sup>52</sup> Affaire 1640/2011/MMN.

<sup>53</sup> Affaire 1640/2011/MMN.

<sup>54</sup> Un «groupe d'experts» n'est pas nécessairement un groupe «représentatif».

<sup>55</sup> Affaire 1682/2010/BEH.



règles pertinentes. Des avis divergents sur des questions techniques n'indiquent pas, par nature, que l'évaluation de l'organe de l'Union est erronée<sup>56</sup>.

Par exemple, un choix opéré dans le domaine de la politique de recherche – quelle que soit sa technicité ou l'étroitesse de sa portée – ne saurait être dissocié d'un grand nombre d'autres considérations environnementales, sociales ou économiques. Tous les aspects pertinents doivent être pris en considération et le simple fait que la Commission affirme qu'il n'existe pas de «parti pris technologique» n'est pas suffisant. Le fait qu'elle ne soit pas tenue de suivre les recommandations formulées par un comité ou un groupe mis en place par elle n'exonère pas la Commission de son obligation de garantie de l'objectivité<sup>57</sup>.

Lorsque la Commission nomme des experts pour mener des évaluations techniques ou scientifiques, la méthodologie appliquée doit respecter les règles juridiques et les principes de la bonne administration, et aucune erreur manifeste d'évaluation ne doit être commise. Il convient de rappeler que la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans la manière dont elle choisit ses experts externes. La bonne façon d'identifier le plus possible d'experts ayant les compétences requises consiste normalement à rendre public le besoin correspondant de la Commission et à publier un appel à manifestation d'intérêt. Une évaluation comparative des experts devrait ensuite être convenablement documentée pour montrer que les candidats les plus adaptés ont été choisis. Il conviendrait de rendre cette évaluation accessible au public, en tenant dûment compte de la nécessité de respecter les règles relatives à la protection des données<sup>58</sup>.

## Bonnes procédures administratives – veiller à ce que les citoyens comprennent ce qui se passe et pourquoi

Le droit de l'Union inclut le principe général selon lequel une personne demandant l'annulation d'une décision administrative en raison d'une irrégularité procédurale doit mettre en évidence au moins une raison potentielle pour laquelle le résultat de la procédure administrative aurait été différent en l'absence de l'irrégularité signalée. Cependant, toute irrégularité procédurale est susceptible de caractériser un cas de mauvaise administration, même si cette irrégularité ne constitue pas, le cas échéant, un motif d'annulation par une juridiction d'une décision donnée<sup>59</sup>.

Il est important de rappeler l'existence du droit fondamental à être informé des motifs des décisions de l'administration de l'Union et du droit fondamental d'une personne à être entendue avant que l'administration ne prenne une décision l'affectant défavorablement<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Affaires 51/2011/AN et 2558/2009/DK.

<sup>57</sup> Affaire 1151/2008/ANA.

<sup>58</sup> Affaire 2558/2009/DK.

<sup>59</sup> Affaire 1560/2010/FOR.

<sup>60</sup> Article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce point est traité plus en détail aux articles 16 et 18 du *Code européen de bonne conduite administrative*.



En ce qui concerne le droit à être entendu, un citoyen doit être en mesure de faire valoir son point de vue au sujet des éléments sur lesquels repose la décision. Par exemple, dans une affaire relative à un avis de résiliation d'un contrat de travail pour une mission militaire de l'Union<sup>61</sup>, le Médiateur a considéré que cette procédure n'était pas acceptable lorsque la personne employée était malade, en particulier lorsqu'elle se trouvait en congé maladie en raison d'un trouble psychologique<sup>62</sup>.

Lorsque l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) sollicite des informations auprès d'une partie à une enquête ou souhaite s'entretenir avec elle, il devrait informer ladite partie de la portée de l'enquête. Ces informations peuvent se limiter à la nature des allégations formulées. Lorsqu'une décision affectant défavorablement une personne est sur le point d'être prise, son droit formel à être entendue exige que celle-ci se voie offrir la possibilité de formuler des observations sur les éléments de preuve. En ce qui concerne le droit formel à être entendu, la Cour de justice a cependant établi qu'une décision de l'OLAF visant à transmettre des informations aux autorités nationales chargées de l'enquête ne constitue pas un acte affectant défavorablement une personne, puisque les autorités nationales demeurent libres d'évaluer le contenu de ces informations. L'OLAF n'est donc pas légalement tenu d'accorder à la partie faisant l'objet de l'enquête un droit formel à être entendue dans ce cas (c'est plutôt aux autorités nationales qu'il revient de garantir le respect du droit à être entendu). La notion de bonne administration est toutefois plus large que celle de légalité. En soumettant ses conclusions à un examen critique, l'OLAF peut en renforcer la certitude et la validité. L'OLAF se conforme aux principes d'une bonne administration en fournissant à la partie faisant l'objet de l'enquête des informations suffisantes en lien avec les allégations formulées à son encontre, ainsi que les éléments de preuve sous-jacents<sup>63</sup>.

En ce qui concerne les procédures de l'OLAF, si plusieurs personnes font l'objet d'une enquête en lien avec le même thème, il est tout à fait possible que les faits rapportés dans chaque enquête ne soient pas identiques et que les dossiers individuels contiennent des éléments différents, distincts, devant être évalués séparément. Le caractère variable de la durée des enquêtes individuelles menées par l'OLAF ne démontre donc pas l'existence d'une discrimination. Le caractère raisonnable de la durée d'une enquête doit être évalué à la lumière des circonstances spécifiques de l'affaire. Néanmoins, les principes de bonne administration exigent que les autorités chargées de l'enquête veillent à ce que chaque étape de la procédure soit entreprise dans un délai raisonnable après la précédente<sup>64</sup>.

Le système d'alerte précoce de la Commission (SAP) est un système informatisé visant à identifier les menaces contre les intérêts financiers et la réputation de l'Union. Le Médiateur a traité une plainte concernant un signalement «W3b». Un signalement est activé lorsque, conformément à la décision instituant le SAP, «des tiers, en particulier si ces derniers bénéficient ou ont bénéficié de fonds

<sup>61</sup> Les personnes employées pour ces missions ne relèvent pas des dispositions du statut.

<sup>62</sup> Affaire 1519/2011/AN.

<sup>63</sup> Affaire 1560/2010/FOR.

<sup>64</sup> Affaire 2515/2011/CK.



communautaires [...], sont connus pour faire l'objet de poursuites judiciaires en raison d'erreurs administratives graves ou de fraudes. Lorsque des poursuites judiciaires sont engagées suite aux enquêtes de l'OLAF ou font l'objet d'une assistance ou d'un suivi par l'OLAF, l'OLAF [...] demande l'activation du signalement W3b correspondant». Le signalement correspondant a donc été activé par l'OLAF. La décision relative au SAP ne définit pas le terme «poursuites judiciaires», et les systèmes juridictionnels des États membres n'en donnent pas tous la même définition. L'interprétation de ce terme doit donc prendre en considération l'objectif et le contexte du SAP et, plus particulièrement, l'objectif et le contexte du signalement W3b au sens de la décision SAP. Il existe une différence nette entre l'ouverture d'un procès, dans un ordre judiciaire inquisitoire ou un ordre judiciaire accusatoire, et l'ouverture d'une instruction judiciaire dans un ordre judiciaire inquisitoire. Le lancement de la phase d'instruction dans un ordre inquisitoire n'implique pas nécessairement que certains faits ont été établis à l'égard d'une personne: cela signifie simplement qu'il existe des motifs suffisants pour lancer une instruction judiciaire. L'ouverture d'un procès, en revanche, indique que le grief fait à l'encontre de la personne, combiné aux éléments de preuve à première vue, est suffisamment sérieux et convaincant pour justifier un procès. Lorsqu'un signalement W3b est activé sans qu'une affaire fasse l'objet d'un procès, il existe un risque que des affaires similaires ne soient pas traitées de manière identique. La raison en est que le terme «poursuites judiciaires» revêt une signification différente en fonction de l'État membre concerné. Ce point suggère qu'un signalement W3b ne devrait être activé que lorsqu'une affaire est traitée dans le cadre d'un procès<sup>65</sup>.

## Culture du service et courtoisie – le droit à être pris au sérieux

Chacun a besoin de sentir reconnu et écouté. Cela est particulièrement vrai des citoyens dans leurs relations avec l'administration de l'Union, qui est souvent perçue comme très distante, et pas seulement sur le plan géographique. L'administration européenne doit se mobiliser pour faire sentir aux citoyens que leurs préoccupations, leurs questions et leurs demandes sont prises au sérieux.

Il n'est pas rare qu'un citoyen soit en désaccord avec, par exemple, la politique de l'Union dans un domaine donné. Cependant, le simple fait que les vues exprimées par une institution européenne diffèrent de celle d'un plaignant ne saurait constituer en soi un cas de mauvaise administration. Le manque de courtoisie peut caractériser un cas de mauvaise administration, mais toute allégation signalant un manque de courtoisie doit être justifiée par des éléments de preuve<sup>66</sup>.

Voici un exemple de cas dans lequel les préoccupations exprimées par un citoyen ont été prises au sérieux par l'administration de l'Union: un citoyen a réclamé une indemnisation à une compagnie aérienne, avant d'introduire une plainte auprès de l'organisme national de contrôle (ONC) compétent après un vol retardé. L'ONC l'a informé que les plaintes individuelles relatives à une

<sup>65</sup> Affaire 637/2009/FOR.

<sup>66</sup> Affaire 2441/2010/OV.



indemnisation ne relevaient pas de sa compétence, ce que la Commission a confirmé. Après l'enquête du Médiateur, la Commission s'est cependant engagée à modifier les informations portant à confusion dans son *formulaire de plainte pour les passagers aériens de l'Union européenne*, et le Médiateur a considéré qu'elle avait pris les mesures appropriées pour éviter toute nouvelle confusion concernant les prérogatives des ONC en réponse à une plainte<sup>67</sup>.

Un autre moyen pour les institutions de faire preuve d'une culture du service et de se montrer coopératives consiste à éviter d'entamer une procédure formelle superflue lorsqu'il existe un moyen moins formel de traiter un problème à la satisfaction des citoyens. Cela est possible, par exemple, lorsque l'accès à des documents est demandé en vertu de différents ensembles de règles, en n'accordant cet accès que sur la base de l'un d'entre eux. Dans ce cas, il n'existe souvent aucun avantage concret à poursuivre l'évaluation de la demande d'accès sur la base des autres règles<sup>68</sup>.

La question de la langue, comme cela a été rappelé ci-dessus, relève également de la culture du service: la Commission devrait veiller à ce que tous les citoyens européens soient en mesure de comprendre ses consultations publiques, qui devraient, par principe, être publiées dans toutes les langues officielles<sup>69</sup>.

En outre, l'administration de l'Union ne devrait pas sous-estimer l'importance des excuses.

Les principes d'une bonne administration exigent que l'administration de l'Union reconnaisse ses erreurs et réfléchisse à la manière dont elles peuvent être rectifiées. Une première étape consiste à présenter ses excuses. Il n'est pas suffisant de simplement exprimer ses regrets, sans assumer la responsabilité de l'erreur. Il convient de présenter ses excuses, ce qui nécessite de reconnaître l'erreur<sup>70</sup>.

Un manquement aux principes de bonne administration, comme un défaut de réponse à une lettre ou une réponse apportée dans une autre langue que celle utilisée par un citoyen sollicitant l'administration de l'Union, peut être corrigé par des excuses et, lorsque c'est possible, une explication<sup>71</sup>.

## Retards de l'administration

Les retards donnent au citoyen l'impression qu'il n'est pas pris au sérieux, surtout si l'administration de l'Union ne fournit pas d'explication. Le droit de chaque personne à voir ses affaires traitées dans un délai raisonnable par les institutions européennes est un droit fondamental, prévu à l'article 41, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux.

<sup>67</sup> Affaire 606/2012/OV.

<sup>68</sup> Affaire 1108/2012/RT.

<sup>69</sup> Affaire 875/2011/JF.

<sup>70</sup> Affaire 312/2012/CK.

<sup>71</sup> Affaire 1708/2011/JF.





Le Médiateur a ainsi constaté un cas de mauvaise administration de la part de la Commission, qui n'avait pas expliqué convenablement sa décision de maintenir ouverte pendant un an et demi une plainte pour infraction alors qu'elle avait conclu à l'absence d'infraction<sup>72</sup>.

Une préoccupation fréquente des plaignants concerne des retards allégués dans le traitement des demandes d'accès du public aux documents en vertu du règlement n° 1049/2001.

Le fait qu'une institution omette de répondre à la demande d'accès dans les délais indiqués est réputé constituer une réponse négative, habilitant le demandeur à saisir une juridiction ou la Médiatrice européenne. Si une institution sait qu'elle présentera sa réponse en retard, elle devrait en informer le demandeur et lui indiquer la durée de ce retard, ainsi que les voies de recours à sa disposition. Le demandeur pourra ainsi décider en toute connaissance de cause d'attendre la réponse ou de se plaindre immédiatement auprès de la Médiatrice<sup>73</sup>.

## Conflits d'intérêts – Puis-je faire confiance à l'administration de l'Union pour servir les intérêts de l'Europe et les miens, en tant que citoyen?

Afin d'assurer le bon fonctionnement de l'Union et de gagner la confiance des citoyens, l'administration européenne doit agir uniquement dans l'intérêt de l'Union. Tout fonctionnaire qui s'acquitterait de ses missions en servant ses propres intérêts se trouverait en violation du statut et n'aurait pas sa place au sein de l'administration de l'Union. Celle-ci doit s'assurer que de telles situations ne puissent se produire.

Il est important que la procédure d'évaluation des éventuels conflits d'intérêts ne se réduise pas à une simple formalité<sup>74</sup>.

Un conflit d'intérêts est caractérisé lorsque, conformément à la définition de l'OCDE, il existe «un conflit entre les missions publiques et l'intérêt personnel d'un fonctionnaire, dans le cadre duquel l'intérêt personnel de ce dernier est *susceptible* d'influer de manière inappropriée sur l'exécution de ses missions publiques et de ses responsabilités» (italiques ajoutées). Le fait qu'un fonctionnaire modifie ou non son comportement en raison du conflit d'intérêts n'est pas pertinent pour déterminer l'existence d'un conflit entre les intérêts privés du fonctionnaire et l'intérêt public, qui serait *susceptible* d'influer sur l'exécution par celui-ci de ses missions publiques et de ses responsabilités. C'est la perspective, voire la simple possibilité, que le comportement du fonctionnaire puisse être influencé par des intérêts privés qui est central pour déterminer l'existence d'un conflit d'intérêts. Si tout exemple concret de conflit d'intérêts agissant effectivement sur le comportement d'un fonctionnaire représente un problème très sérieux, le fait qu'aucun problème n'ait pu être mis en évidence n'est pas

<sup>72</sup> Affaire 1786/2011/MHZ.

<sup>73</sup> Affaire 1817/2010/RA.

<sup>74</sup> Affaire 1533/2010/MMN.





pertinent pour ce qui est de déterminer l'existence du conflit d'intérêts. L'objectif sous-jacent à cette notion consiste à s'assurer qu'aucune situation ne se présente, dans laquelle une personne *pourrait* être influencée par des intérêts privés dans l'exercice de ses fonctions publiques. C'est la simple *possibilité* d'une telle influence qui est contenue dans la notion de conflit d'intérêts<sup>75</sup>.

La légitimité de l'Union aux yeux des citoyens dépend non seulement de sa capacité à éviter les conflits d'intérêts effectifs, mais aussi les conflits apparents<sup>76</sup>.

Il est essentiel que l'administration de l'Union conserve une trace de son analyse des conflits d'intérêts allégués, afin d'être en mesure de défendre sa position vis-à-vis des citoyens européens si la demande lui en est faite. Il ne suffit pas d'affirmer simplement qu'il n'existe pas de conflit d'intérêts, sans exposer de motifs. Les citoyens pourraient tout à fait interpréter des explications insuffisantes comme une tentative visant à couvrir les faits<sup>77</sup>.

Il relève des bonnes pratiques administratives que l'administration de l'Union informe clairement les membres de son personnel quittant leurs fonctions des obligations que leur impose le statut, par exemple sur les questions de conflit d'intérêts<sup>78</sup>.

Le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel ne constitue pas un obstacle systématique à un examen public permettant de déterminer si des personnes physiques associées à des campagnes de persuasion (qui sont le plus fréquemment menées à l'intention de la Commission) se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts. Dans l'intérêt de la transparence, et pour promouvoir notamment la démocratie participative, la Commission devrait systématiquement informer les représentants d'intérêts, en amont des réunions avec les membres de ses services et dans le contexte des communications écrites entre elle-même et ces représentants d'intérêts, qu'elle a l'intention de divulguer leurs noms si la demande lui en est faite dans le cadre de l'accès aux documents, prévu par le règlement n° 1049/2001<sup>79</sup>.

Pour ce qui concerne les activités menées par les anciens commissaires, le fait qu'un ancien commissaire exprime son soutien politique en faveur d'une question particulière n'est pas suffisant, en soi, pour établir l'existence d'un conflit d'intérêts en la matière, pour autant que l'enjeu concerné relève d'un objectif légitime d'intérêt commun pour l'Union<sup>80</sup>.

L'un des objectifs de la règle exigeant que les membres des organes de décision de la Banque centrale européenne (BCE) agissent en toute indépendance<sup>81</sup> est de garantir la légitimité de la BCE aux yeux des citoyens européens. Outre leur obligation d'agir de manière indépendante, les membres des organes de décision de la BCE doivent également éviter les conflits d'intérêts. La légitimité de l'Union aux yeux des citoyens exige non seulement de prévenir les conflits d'intérêts

<sup>75</sup> Affaire 297/2013/FOR.

<sup>76</sup> Affaire 51/2011/AN.

<sup>77</sup> Affaire 51/2011/AN.

<sup>78</sup> Affaire OI/12/2011/JF.

<sup>79</sup> Affaire 277/2012/RA.

<sup>80</sup> Affaire 1533/2010/MMN.

<sup>81</sup> Article 130 du TFUE et statut de la BCE.



effectifs, mais également les conflits apparents. Il est légitime que les membres des organes de décision de la BCE s'engagent de manière appropriée dans le débat public et privé sur des questions en lien avec les travaux de cette institution. Lorsque le président de la BCE participe à une réunion, l'objectif de cette dernière, l'identité des autres participants et les thèmes abordés devraient normalement être considérés comme des informations publiques, à moins qu'il n'existe une raison légitime justifiant leur confidentialité, comme la nécessité de protéger l'intérêt public pour ce qui concerne la politique financière, monétaire ou économique de l'Union ou d'un État membre. Par exemple, il serait conforme au principe de transparence que la BCE rende public, sur son propre site web, le fait que son président est membre du G30, même s'il ne s'agit pas d'un groupe de pression ou de représentation d'intérêt partageant un «intérêt commun» susceptible de compromettre l'indépendance de la BCE, mais plutôt d'une plateforme de discussion. Un «groupe d'intérêts» est un groupe de personnes physiques et/ou morales partageant un intérêt commun dans un domaine particulier et cherchant à promouvoir cet intérêt par divers moyens. Un «groupe de pression» peut être défini comme un groupe d'intérêts cherchant à promouvoir son intérêt commun en influençant directement des tierces parties, y compris des fonctionnaires<sup>82</sup>.

## Donneurs d'alerte

Les membres du personnel de l'Union qui, dans l'exercice de leurs fonctions, ont connaissance d'une activité illégale éventuelle, notamment une fraude ou une corruption, préjudiciable aux intérêts de l'Union, doivent en informer leur hiérarchie<sup>83</sup>. On ne saurait rappeler suffisamment à quel point il est important de garantir la bonne mise en œuvre de cette disposition du statut relative aux «donneurs d'alerte» (article 22 *bis*), en particulier à la lumière du rapport du Conseil de l'Europe<sup>84</sup> concluant que les donneurs d'alerte sont découragés par le sentiment que leurs avertissements ne donneront pas lieu à un suivi approprié.

Une information devrait clairement être considérée comme une divulgation relevant de l'article 22 *bis* du statut (i) s'il est précisé que l'information en question est fournie en vertu de l'article 22 *bis* du statut, (ii) si le contenu de l'information correspond à cette intention, (iii) si l'information est objectivement de nature sérieuse et (iv) si l'information a été reçue dans le cadre de l'exécution de fonctions, quelles qu'elles soient. Le moment auquel ces informations ont été fournies par rapport à d'autres procédures (comme un audit) n'est pas pertinent<sup>85</sup>.

Certaines situations mettant en scène des donneurs d'alertes ne sont pas couvertes par le statut. Dans ce cas, l'administration de l'Union ne peut pas se contenter d'informer le donneur d'alerte que le dossier a été classé et de ne présenter que des résultats de portée générale. Il convient de garder à l'esprit la position sensible du donneur d'alerte, qui doit mettre en balance l'éventuelle

<sup>82</sup> Affaire 1339/2012/FOR.

<sup>83</sup> Article 22 *bis* du statut.

<sup>84</sup> Ce rapport peut être consulté à l'adresse suivante:

<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12302&Language=FR>

<sup>85</sup> Affaire 1697/2010/JN.



confidentialité des informations en sa possession et son obligation de signaler des éléments qu'il considère comme graves, par exemple en matière de sécurité. Les principes de la bonne administration exigent que l'évaluation approfondie des informations divulguées soit menée de manière attentive, impartiale et objective et que, indépendamment de la décision prise, l'autorité contactée par le donneur d'alerte expose les motifs de ses conclusions. Ces mesures permettent d'apaiser les craintes légitimes du donneur d'alerte qui pourrait estimer que son dossier n'a pas été correctement traité, ou qu'il ne l'a pas été du tout<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Affaire 51/2011/AN.



## **La Commission en tant que gardienne des traités – veiller au respect des règles de l'Union par les États membres**

La Commission est la «gardienne des traités», ce qui signifie qu'elle surveille la bonne application du droit de l'Union par les États membres. Si elle considère qu'un État membre n'applique pas un aspect particulier du droit de l'Union de manière appropriée, elle peut saisir les juridictions de l'Union, qui sont habilitées à régler le litige. Les citoyens ne peuvent pas faire appel aux juridictions de l'Union pour contrôler la manière dont la Commission s'acquitte de cette mission. En revanche, ils peuvent se plaindre auprès de la Médiatrice. Celle-ci estime que, dans l'exercice de son rôle de gardienne des traités, la Commission doit agir de manière ouverte et éviter de commettre des erreurs.

Les relations entre la Commission et les citoyens qui lui soumettent des plaintes concernant des infractions au droit de l'Union commises par des États membres sont avant tout régies par une communication de la Commission, qui définit les modalités du traitement par cette dernière des personnes portant à son attention des infractions présumées au droit de l'Union<sup>87</sup>. Il relève de la bonne administration que la Commission suive les dispositions de la communication lorsqu'elle traite des plaintes pour infraction<sup>88</sup>. Par exemple, la communication précise que, de manière générale, la Commission instruit les plaintes en vue d'aboutir à une décision de mise en demeure ou de classement dans un délai maximal d'un an à compter de la date d'enregistrement de la plainte. Dans une affaire qu'il a traitée, le Médiateur a estimé que la Commission devait exposer de manière claire et convaincante les raisons pour lesquelles elle a eu besoin de plus de temps pour traiter une plainte<sup>89</sup>.

Dans l'exercice de son rôle de gardienne des traités, la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer s'il est pertinent d'entamer une procédure pour infraction au droit de l'Union à l'encontre d'un État membre. Cependant, la Médiatrice estime que, dans le cadre du traitement des plaintes pour infraction, la Commission a une obligation d'ouverture et d'information à l'égard du plaignant et doit lui indiquer, premièrement, si elle considère qu'il existe une infraction au droit de l'Union et pour quels motifs et, deuxièmement, comment elle compte exercer son pouvoir d'appréciation à cet égard. La Médiatrice considère que la Commission n'agirait en dehors du cadre de ce pouvoir d'appréciation que si celle-ci opérait des choix arbitraires.

Dans le cadre d'une plainte pour infraction, le plaignant est en droit d'attendre de la Commission que celle-ci fasse preuve de suffisamment de diligence dans son choix des moyens les plus appropriés pour déterminer l'existence d'une infraction<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> Communication de la Commission modernisant la gestion des relations avec le plaignant en matière d'application du droit de l'Union (COM(2012)154 final).

<sup>88</sup> Affaire 1738/2012/RT.

<sup>89</sup> Affaire 412/2012/MHZ.

<sup>90</sup> Affaire 1786/2011/MHZ.



La Médiatrice peut considérer qu'une décision de clôture d'une procédure d'infraction relève d'un cas de mauvaise administration si la Commission omet de motiver sa décision de manière adéquate, commet une erreur de procédure ou une erreur manifeste d'évaluation, se trompe clairement dans l'interprétation du droit<sup>91</sup> ou prend en considération des éléments non pertinents<sup>92</sup>.

En ce qui concerne son obligation de motiver sa décision, la Commission devrait répondre, expressément ou implicitement, aux éléments soulevés par le plaignant. Si la Commission considère que les dispositions du droit de l'Union auxquelles le plaignant fait référence ne sont pas applicables, ou si elle conclut qu'il n'y a pas eu d'infraction au droit de l'Union, elle devrait fournir une explication adéquate<sup>93</sup>. De manière générale, ces explications devraient, pour être considérées comme suffisantes, cohérentes et raisonnables, (i) répondre aux arguments pertinents soumis par le plaignant<sup>94</sup>, (ii) être raisonnablement cohérentes par rapport aux pratiques, aux communications et aux politiques de la Commission en général et (iii) permettre aux citoyens concernés d'être davantage en mesure de déterminer s'il est pertinent de soumettre des plaintes concernant des affaires similaires à l'avenir<sup>95</sup>.

Dans le cadre d'une procédure d'infraction en particulier, le Médiateur a estimé que la Commission n'avait pas suffisamment motivé sa décision et que, par conséquent, elle n'avait pas agi de manière transparente. Dans ce dossier, la Commission avait modifié sa position, indiquant dans un premier temps qu'elle enverrait une mise en demeure à l'État membre concerné, avant de simplement classer l'affaire. La Commission a expliqué que ce changement de position avait été adopté à la suite de «consultations internes». Le Médiateur a estimé que cette explication n'était pas adéquate pour fonder la décision finale de la Commission<sup>96</sup>.

Le Médiateur a par ailleurs recommandé à la Commission d'adopter une approche plus équilibrée en matière d'ouverture dans le domaine des procédures d'infraction. La Commission estime que la divulgation publique des documents échangés avec les États membres lors de procédures d'infraction porte nécessairement atteinte aux fins de ladite procédure, à savoir l'application correcte du droit de l'Union. Le bien-fondé de cette position ne va pas de soi. Il est concevable que la divulgation publique des différents avis et arguments échangés dans le cadre d'une procédure d'infraction permette en réalité – justement grâce à une large participation de l'opinion publique et de la société civile, au niveau tant national qu'europpéen – de mettre un terme à l'infraction plus facilement. Il est même raisonnable de penser que tel serait précisément le cas dans le contexte d'une divulgation publique de documents liés à une procédure d'infraction portant sur des questions environnementales. Même si la jurisprudence de la Cour, dans ce domaine, incline vers une direction particulière, il convient de rappeler que l'examen d'un dossier par une juridiction est réalisé dans un cadre procédural et réglementaire plus strict que celui des

<sup>91</sup> Affaires 846/2010/PB et 1786/2011/MHZ.

<sup>92</sup> Affaire 1738/2012/RT.

<sup>93</sup> Affaires 846/2010/PB, 1708/2011/JF et 1786/2011/MHZ.

<sup>94</sup> Affaires 846/2010/PB et 1786/2011/MHZ.

<sup>95</sup> Affaires 846/2010/PB et 1708/2011/JF.

<sup>96</sup> Affaire 412/2012/MHZ.



analyses de la Médiatrice. Contrairement à la Cour, celle-ci est en mesure de repérer des solutions systémiques susceptibles de renforcer l'ouverture des pratiques de la Commission<sup>97</sup>.

<sup>97</sup> Affaires 1947/2010/PB et 2207/2010/PB.



## Exécution des contrats et subventions

L'administration de l'Union conclut des contrats dans de nombreux domaines, non seulement pour obtenir des biens et des services, mais aussi dans le contexte, par exemple, de programmes financés par l'Europe. Elle n'a normalement pas vocation à s'impliquer dans les litiges entre ses prestataires et leurs sous-traitants. Néanmoins, elle devrait, en fonction de la situation et dans l'intérêt de la réputation de l'Union, se montrer attentive et adopter une attitude constructive à l'égard des préoccupations qui sont portées à son attention<sup>98</sup>.

Il est raisonnable que les parties à un contrat – notamment l'administration de l'Union et ses partenaires – s'accordent sur l'interprétation de questions qui ne sont pas explicitement prévues par un accord écrit. La règle devrait être que les courriers électroniques adressés par l'administration de l'Union concernant ces questions ne soient pas considérés comme «informels». Dans un contexte de culture du service, les auteurs des communications adressées par l'administration de l'Union doivent assumer la responsabilité de leurs propos<sup>99</sup>.

En ce qui concerne le choix des experts pour les projets européens, l'administration de l'Union dispose d'un large pouvoir d'appréciation et peut librement décider qu'elle préfère travailler avec un prestataire plutôt qu'un autre, afin d'assurer, par exemple, une collaboration efficace avec ses services. Néanmoins, avant de remplacer un expert, en particulier en cas de faute présumée, l'administration de l'Union devrait toujours donner à l'expert concerné la possibilité de présenter sa version des faits (le droit à être entendu est également mentionné au titre de la transparence)<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> Affaire OI/11/2010/AN.

<sup>99</sup> Affaire 940/2011/JF.

<sup>100</sup> Affaire 2441/2010/OV.



## Attribution des marchés publics et des subventions

L'administration de l'Union entretient également des relations contractuelles dans le cadre des marchés publics et des subventions. L'utilisation de fonds européens à ces fins nécessite évidemment des procédures transparentes et un traitement équitable des soumissionnaires. Les procédures d'attribution devraient être clairement expliquées, et les soumissionnaires devraient se voir offrir autant d'information que possible concernant l'évaluation de leurs offres<sup>101</sup>. Les lignes directrices relatives aux conventions de subvention doivent fournir des critères clairs et précis concernant la définition et l'application des dispositions<sup>102</sup>.

L'analyse d'évaluations relatives à des projets scientifiques suscite des questions scientifiques complexes, et l'examen approfondi de la Médiatrice se limite généralement à déterminer si une erreur manifeste a été commise dans le raisonnement de la décision attaquée. Lorsque l'administration de l'Union dispose de mécanismes internes de réévaluation, il est raisonnable de n'y faire appel que dans les cas où sont mises en évidence (i) des erreurs de procédure, (ii) des erreurs factuelles ou (iii) une erreur manifeste d'évaluation<sup>103</sup>.

Dans le cadre des projets d'aide qu'elle finance, la principale mission de la Commission consiste à veiller à ce que l'intégralité des fonds européens alloués au projet soit utilisée conformément au plan de dépenses convenu et à ce que les objectifs du projet soient atteints. Outre la nécessité de veiller à la bonne utilisation des fonds européens et à la mise en œuvre réussie du projet, il relève de la bonne administration que la Commission s'assure que les bénéficiaires des fonds de l'Union traitent de manière équitable et correcte leurs partenaires dans le cadre des projets qu'elle finance. En dépit de son champ d'intervention limité dans les relations contractuelles auxquelles elle n'est pas partie, la Commission devrait donc prendre les mesures appropriées pour être informée des problèmes susceptibles de se poser et contribuer, lorsque c'est possible, au règlement des différends en la matière. Elle peut notamment y parvenir en organisant des réunions individuelles ou entre les parties au litige, ou en proposant d'intervenir en qualité de médiateur<sup>104</sup>.

<sup>101</sup> Affaire 1653/2011/DK.

<sup>102</sup> Affaire 137/2013/RT.

<sup>103</sup> Affaire 2111/2011/RA.

<sup>104</sup> Affaire 2100/2011/OV.





## Les questions relatives au personnel

Les membres du personnel de l'administration de l'Union devraient être traités correctement par leur employeur. Des employés qui sont respectés et se sentent inclus ont plus de chances de «s'approprier» leurs fonctions et de travailler plus efficacement au service des citoyens européens. Le Médiateur européen n'a pas vocation à être le premier interlocuteur pour les questions de personnel, dans la mesure où celles-ci sont normalement mieux traitées au plus près de la source du problème. Cependant, les principes de bonne administration devraient également s'appliquer dans ce domaine de l'administration européenne, et la Médiatrice peut donc contribuer au recensement des problèmes systémiques et à la recherche de solutions.

Dans ce contexte, la Médiatrice veille à ce que, lorsque l'administration de l'Union prend des décisions, elle applique correctement les règles pertinentes, qui sont normalement contenues dans le statut (ou en sont dérivées)<sup>105</sup>. L'engagement de l'administration européenne à résoudre les problèmes<sup>106</sup> et à adopter une approche dénuée de formalisme injustifié<sup>107</sup> représente un aspect important de la bonne administration dans le domaine des questions liées au personnel. Par exemple, en ce qui concerne les conditions d'embauche du personnel local de ses délégations, il est raisonnable que l'administration de l'Union examine les pratiques courantes du pays concerné en matière de conditions d'emploi lorsqu'elle recherche des solutions équitables<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> Affaire 1986/2011/JF.

<sup>106</sup> Affaire 1286/2011/TN.

<sup>107</sup> Affaire 2178/2011/KM.

<sup>108</sup> Affaire 706/2010/RT.



## Concours et procédures de sélection

Les procédures de recrutement du personnel de l'administration de l'Union devraient être transparentes.

Bien que les travaux effectués par les jurys dans le cadre des procédures de recrutement du personnel de l'Union doivent être secrets<sup>109</sup>, cette disposition ne devrait pas être interprétée de manière erronée comme couvrant tous les aspects liés aux jurys (voir ci-dessus la section consacrée au *droit d'accès aux documents*). La nécessité de maintenir la confidentialité des avis individuels des membres des jurys, afin de préserver l'objectivité et l'impartialité des procédures de sélection, ne donne pas le droit de maintenir secrète l'identité de ces membres<sup>110</sup>. Idéalement, les noms des membres des jurys devraient toujours être publiés et cette divulgation ne devrait pas se limiter aux seuls candidats qui en font la demande explicite<sup>111</sup>.

Le seuil requis pour être inscrit sur les listes de réserve des lauréats susceptibles d'être recrutés devrait être divulgué aux candidats aux procédures de recrutement, tout comme les notes individuelles obtenues aux épreuves écrites et orales<sup>112</sup>.

En 2008, l'Office européen de sélection du personnel (EPSO) s'est engagé auprès du Médiateur à fournir des informations plus détaillées aux candidats aux procédures de recrutement concernant leurs résultats aux épreuves. L'EPSO a accepté de communiquer, outre la note globale, les notes partielles attribuées pour chaque critère d'évaluation défini dans l'avis de concours. Le Médiateur a considéré que le nouveau modèle des concours, offrant aux candidats un passeport de compétences, était utile pour fournir des informations complètes et structurées sur leurs résultats. Néanmoins, dans les cas où le passeport de compétences ne contient pas de notes partielles relatives à certaines connaissances professionnelles spécifiques du candidat, c'est-à-dire lorsqu'il ne fournit pas les notes attribuées pour chaque critère d'évaluation défini dans l'avis de concours, l'EPSO ne remplit pas l'engagement pris en matière de transparence<sup>113</sup>.

<sup>109</sup> Annexe III, article 6, du statut.

<sup>110</sup> Affaire 2111/2011/RA.

<sup>111</sup> Affaire OI/12/2011/JF.

<sup>112</sup> Affaire 2044/2012/LP.

<sup>113</sup> Affaires 2022/2011/RT et 2430/2011/RT.



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.

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

**[www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)**

© Union européenne, 2014

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

Polices de caractères utilisées: FrutigerNext et Palatino.