



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 4 novembre 2019
(OR. en)

13700/19

POLGEN 175
INST 332
CODEC 1567
PE 247

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	31 octobre 2019
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2019) 553 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION relatif à un projet de règlement du Parlement européen établissant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur (statut du Médiateur européen) et abrogeant la décision 94/262/CECA, CE, Euratom

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2019) 553 final.

p.j.: COM(2019) 553 final

Bruxelles, le 19.11.2019
COM(2019) 553 final

NOTE

This language version reflects the corrections done to the original EN version retransmitted under COM(2019) 553 final/3 of 18.11.2019

AVIS DE LA COMMISSION

relatif à un projet de règlement du Parlement européen établissant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur (statut du Médiateur européen) et abrogeant la décision 94/262/CECA, CE, Euratom

AVIS DE LA COMMISSION

relatif à un projet de règlement du Parlement européen établissant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur (statut du Médiateur européen) et abrogeant la décision 94/262/CECA, CE, Euratom

Le 25 mars 2019, conformément à l'article 228, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Parlement européen a adressé une lettre à la Commission européenne sollicitant son avis sur un projet de règlement du Parlement européen, adopté au cours de sa session plénière du 12 février 2019, établissant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur (statut du Médiateur européen) et abrogeant la décision 94/262/CECA, CE, Euratom.

La Commission se félicite de ce projet de règlement, qui examine le statut du Médiateur européen pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Plusieurs modifications proposées confirment la pratique établie ou introduisent des améliorations. Toutefois, la Commission ne souscrit pas à certaines modifications et/ou souhaite formuler des observations sur certains aspects (voir ci-dessous).

CONSIDERANT 5 - RECOMMANDATIONS QUANT A L'APPLICATION DES DECISIONS DE JUSTICE

Le considérant 5 du projet de règlement stipule que le Médiateur «a le droit de formuler des recommandations lorsqu'il constate qu'une institution, un organe ou un organisme de l'Union n'applique pas correctement une décision de justice».

La Commission ne souscrit pas à cette proposition pour les motifs suivants:

- (1) Les traités de l'Union européenne ne fournissent aucune base juridique permettant au Médiateur d'évaluer l'application d'une décision de justice. Les traités comportent un système complet de voies de recours permettant de faire en sorte que les institutions appliquent correctement les décisions de justice. Plus précisément, l'article 266 du TFUE stipule que «[l']institution, l'organe ou l'organisme dont émane l'acte annulé, ou dont l'abstention a été déclarée contraire aux traités, est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne». Les institutions mettent tout en œuvre pour respecter cette obligation, qui est la pierre angulaire du système judiciaire de l'Union. La Commission rappelle que, si la partie concernée n'est pas satisfaite des mesures prises, elle peut introduire un recours au titre de l'article 263 du TFUE, et si l'institution s'abstenait de statuer, la partie concernée pourrait, sous certaines conditions, agir au titre de l'article 265 du TFUE. En outre, cette partie peut former un recours pour demander réparation des dommages causés, au titre de l'article 340 du TFUE. Par conséquent, si le Médiateur peut tenir compte d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne au moment d'évaluer les activités d'une institution dans le cadre d'une enquête, en revanche, l'évaluation de l'application des décisions de justice en tant que telles va au-delà de son mandat.
- (2) Ce considérant n'est pas compatible avec l'article 228, paragraphe 1, deuxième alinéa, du TFUE, qui prévoit que le Médiateur peut procéder à des enquêtes «sauf si les faits allégués font ou ont fait l'objet d'une procédure juridictionnelle». Ainsi que l'a déclaré le Tribunal, par l'institution du Médiateur, le traité a ouvert aux citoyens de l'Union

une voie alternative à celle du recours devant une juridiction de l'Union afin de défendre leurs intérêts et il est évident que ces deux voies ne peuvent pas être poursuivies en parallèle¹. Cette situation est prise en compte dans l'article 1^{er}, paragraphe 3, du statut actuel, qui stipule clairement que «le Médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle», et elle est conservée, avec une formulation plus précise, dans la proposition de statut, où il est ajouté que le Médiateur ne peut remettre en cause la compétence d'une juridiction pour statuer. Afin de faire des recommandations aux institutions en ce qui concerne le suivi d'un arrêt spécifique, le Médiateur devrait interpréter ce dernier. Or, cela relève de la compétence de la Cour. En cas de difficulté sur le sens et la portée d'un arrêt, il appartient à la Cour de justice de l'interpréter, à la demande d'une partie ou d'une institution de l'Union justifiant d'un intérêt à cette fin (article 43 du protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne).

- (3) Selon l'article 228, paragraphe 1, du TFUE, le Médiateur n'est pas habilité à procéder à des enquêtes concernant des cas de mauvaise administration de la Cour de justice «dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles». Le considérant proposé contournerait en quelque sorte cette interdiction *a posteriori* en permettant au Médiateur d'interpréter des arrêts et de formuler des observations sur leur mise en œuvre, alors que cela relève de la compétence exclusive des juridictions.

ARTICLE 2, PARAGRAPHE 2 - RESPECT DES REGLES APPLICABLES EN MATIERE DE PROTECTION DES DONNEES

L'article 2, paragraphe 2, oblige le Médiateur à informer les institutions, organes ou organismes de l'Union des plaintes dont il est saisi, dans le respect des dispositions de l'UE en matière de protection des données à caractère personnel.

La Commission souscrit à cette proposition, car elle insiste à juste titre sur le fait que le Médiateur est également lié par les règles de l'UE en matière de protection des données.

ARTICLE 2, PARAGRAPHE 4 - PROLONGATION DU DELAI DE DEPOT D'UNE PLAINTÉ

L'article 2, paragraphe 4, prévoit que «la plainte est introduite dans un délai de trois ans à compter de la date à laquelle les faits qui la justifient sont portés à la connaissance du plaignant et est précédée de démarches administratives appropriées auprès des institutions, organes ou organismes concernés».

La Commission ne souscrit pas à cette proposition pour le motif suivant:

La période actuelle de deux ans ne semble pas avoir soulevé de problèmes particuliers et rien ne saurait concrètement justifier la prolongation d'une année supplémentaire. En outre, plus le temps passe et plus il est difficile pour l'administration de résoudre le problème posé. Cette proposition n'est dès lors ni dans l'intérêt des administrations ni dans celui des citoyens.

¹ Affaire T-209/00 *Lamberts/Médiateur européen*, EU:T:2002:94, points 65 et 66, comme l'a confirmé la Cour sur pourvoi dans l'affaire C-234/02 P, EU:C:2004:174.

ARTICLE 3, PARAGRAPHE 8 - PROLONGATION DU DELAI ACCORDE A LA COMMISSION POUR RENDRE SON AVIS

L'article 3, paragraphe 8, prévoit ce qui suit: «Lorsque des cas de mauvaise administration ont été décelés à la suite d'une enquête, le Médiateur saisit l'institution, l'organe ou l'organisme concerné, le cas échéant en lui soumettant des recommandations. L'institution, l'organe ou l'organisme saisi lui fait parvenir un avis circonstancié dans un délai de trois mois. Le Médiateur peut, sur demande motivée de l'institution, de l'organe ou de l'organisme concerné, accorder une prolongation de ce délai, laquelle ne dépasse pas deux mois. Si l'institution, l'organe ou l'organisme concerné ne transmet aucun avis dans le délai de trois mois ou avant l'échéance de la prolongation, le Médiateur peut clore l'enquête sans avoir reçu d'avis.»

La Commission souscrit à cette proposition, car elle illustre la pratique actuelle:

- La règle actuelle veut que, si le Médiateur émet des recommandations dans le cadre d'une décision de mauvaise administration, la Commission doit lui répondre dans un délai de trois mois. Si, en théorie, aucune prolongation ne peut être accordée, dans la pratique, deux prolongations d'un mois peuvent généralement être obtenues à la demande de la Commission. Le texte proposé illustre cette pratique.
- La disposition qui veut qu'une prolongation du délai doit être fondée sur une demande motivée et qu'en l'absence d'avis transmis, le Médiateur peut malgré tout clore l'enquête, illustre aussi la pratique actuelle.

NOUVELLES DISPOSITIONS SUR LES CAS DE HARCELEMENT (MORAL ET SEXUEL)

- L'article 14, premier alinéa, prévoit ce qui suit: «Le Médiateur évalue les procédures mises en place pour prévenir les cas de harcèlement de tout type et de toute nature au sein des institutions, organes et organismes de l'Union ainsi que les mécanismes de sanction applicables aux auteurs de harcèlement. Le Médiateur établit des conclusions appropriées quant à la conformité de ces procédures avec les principes de proportionnalité, d'adéquation et de réactivité et à la protection et au soutien efficaces qu'elles offrent aux victimes.»;
- L'article 14, deuxième alinéa, prévoit ce qui suit: «Le Médiateur vérifie, en temps opportun, que les institutions, organes et organismes de l'Union traitent comme il convient les cas de harcèlement de tout type et de toute nature en appliquant correctement les procédures prévues en cas de plainte dans ce domaine. Le Médiateur établit des conclusions appropriées à ce sujet.»;
- L'article 14, troisième alinéa, prévoit ce qui suit: «Au sein du secrétariat, le Médiateur nomme une personne ou désigne une structure compétente dans le domaine du harcèlement, qui est apte à évaluer en temps utile si les cas de harcèlement de tout type et de toute nature, y compris de harcèlement sexuel, sont traités de façon appropriée au sein des institutions, organes et organismes de l'Union et, le cas échéant, à dispenser des conseils à leurs fonctionnaires et autres agents.»

La Commission ne souscrit pas à ces propositions pour les motifs suivants:

(1) Le Médiateur a déjà certaines des compétences envisagées:

- Il peut déjà procéder à des enquêtes sur la base de plaintes ou de sa propre initiative. Cela suffit pour traiter des cas de mauvaise administration dans n'importe quel domaine, y compris de harcèlement. Il est dès lors inutile d'introduire des dispositions explicites concernant le harcèlement dans le statut du Médiateur. Il n'existe de plus aucune base juridique à

l'introduction de dispositions spécifiques concernant le harcèlement dans le statut du Médiateur, étant donné que ni l'article 228 du TFUE ni le statut des fonctionnaires de l'UE (article 12 *bis*) ne prévoit de compétence spécifique du Médiateur à cet égard. Si le législateur avait souhaité attribuer de telles compétences au Médiateur, il les aurait incluses dans le statut.

(2) On trouve déjà des dispositions relatives au harcèlement et à ses conséquences dans le statut, et il convient de tenir compte à la fois du statut et de la jurisprudence pertinente définissant ce concept:

- Le texte envisage une évaluation des «mécanismes de sanction applicables aux auteurs de harcèlement». D'après l'article 86 du statut, ces matières sont traitées au moyen d'une procédure disciplinaire menée conformément à l'annexe IX du statut. Les institutions étant tenues de suivre les procédures énoncées dans le statut, on ne voit pas très bien sur quoi porterait précisément l'évaluation du Médiateur. Même si le Médiateur concluait que les mécanismes sont inadéquats, cela ne constituerait pas le signe d'une mauvaise administration, car les institutions ne feraient alors que se conformer à un acte législatif.
- La proposition ne tient pas compte des problèmes juridiques liés à l'article 12 du statut, en particulier de l'abondante jurisprudence sur la définition du harcèlement. Les constatations de cas de harcèlement ont des conséquences considérables pour le plaignant et le harceleur présumé. Ces constatations doivent être inscrites dans une décision soumise à un contrôle juridictionnel; or, une recommandation ne peut être soumise à un contrôle juridictionnel et n'est pas juridiquement exécutoire.

(3) Compte tenu des dispositions existantes, il existe un risque de double emploi et d'effets secondaires.

- À la Commission, à partir du moment où il existe une preuve *prima facie* («commencement de preuve»), l'Office d'investigation et de discipline (IDOC) peut ouvrir une enquête administrative sur les faits de harcèlement allégués. Les autres institutions ont des procédures similaires. Dans sa version actuelle, la disposition n'exclut pas le double emploi, en particulier du fait que l'article 2, paragraphe 8, proposé n'impose pas qu'une demande soit faite ou qu'une plainte soit déposée dans le cadre du statut. La proposition entraînerait donc une duplication des structures existantes au sein des institutions (voir notamment le manuel des procédures de la Commission et le rôle des «personnes de confiance»). Les agences exécutives saisissent elles aussi l'IDOC de tout cas de harcèlement, dans le cadre d'un accord au niveau des services passé entre elles et la direction générale des ressources humaines.
- En outre, la modification proposée pourrait avoir un effet secondaire négatif en privant le personnel d'un accès aux voies de recours prévues par le statut. Si les membres du personnel choisissaient d'adresser une plainte au Médiateur, ils seraient privés de la possibilité de saisir la Cour de justice, conformément à l'article 91, paragraphe 2, du statut. L'article 270 du TFUE dispose en effet que «la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer sur tout litige entre l'Union et ses agents dans

les limites et conditions déterminées par le statut des fonctionnaires de l'Union et le régime applicable aux autres agents de l'Union.»

(4) Certaines de ces dispositions ne relèvent pas de la compétence du Médiateur:

- L'article 228, paragraphe 1, du TFUE prévoit que le mandat du Médiateur consiste à enquêter sur d'éventuels «cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union». Le fait qu'une institution ait agi (ou se soit abstenue d'agir) en violation des règles administratives applicables peut être constitutif d'une mauvaise administration et relever dès lors du mandat du Médiateur. Cela ne vaut toutefois que si les faits allégués sont imputables à une institution, soit parce qu'elle a agi d'une manière propre à susciter les événements qui se sont produits, soit parce qu'elle s'est abstenue d'agir en la matière. Cela correspond à l'actuel article 2, paragraphe 4, du statut du Médiateur, dont le texte reste identique à cet égard dans la proposition et prévoit que, avant de recourir au Médiateur, les citoyens doivent avoir soumis la même question aux institutions et, soit avoir obtenu une réponse avec laquelle ils ne sont pas d'accord, soit n'avoir reçu aucune réponse dans un délai raisonnable.
- Le mandat du Médiateur n'inclut aucune évaluation permanente des politiques et procédures en général. Le Médiateur n'est pas un organe chargé d'exercer un contrôle permanent d'une activité spécifique des institutions. Il est doté de compétences horizontales dans tous les domaines dans lesquels des cas de mauvaise administration ont été décelés.
- Le mandat du Médiateur, tel qu'énoncé à l'article 228, paragraphe 1, du TFUE, qui revêt un caractère général et n'est pas limité à certains domaines du droit, comme le harcèlement, consiste à enquêter sur des cas de mauvaise administration et, partant, à examiner des plaintes et à mener des enquêtes, et non à conseiller le personnel d'autres institutions. Le fait de dispenser des conseils sur un cas spécifique nuirait à l'impartialité du Médiateur et à sa capacité de conserver une vision objective de la situation: si le Médiateur venait à conseiller un membre du personnel dans une affaire dont il serait ultérieurement saisi au moyen d'une plainte, il pourrait se retrouver dans une situation de conflits d'intérêts.
- La proposition susciterait des attentes auquel le Médiateur ne serait pas en mesure de répondre, car des mesures efficaces ne sauraient être prises que par l'institution dans le cadre des procédures établies par le statut énonçant les droits et obligations des membres du personnel.

(5) Nous faisons face ici à un problème général de méthode et de procédure:

- Il est difficile de voir comment le Médiateur pourrait être informé de l'ensemble des cas de harcèlement s'ils ne sont pas portés à sa connaissance au moyen d'une plainte. En l'état actuel des choses, la disposition semble signifier que le Médiateur devrait examiner (éventuellement de sa propre initiative) l'ensemble des cas de harcèlement (donc pas uniquement les cas de harcèlement sexuel) traités par toute institution de l'UE, et ce «*en temps utile*».

- Le Médiateur devrait toujours faire des recommandations sur la base d'enquêtes, après avoir donné à l'institution la possibilité de formuler des observations. Des recommandations ou conclusions formulées en dehors de ces procédures ne tiendraient pas compte du droit de l'institution de faire connaître son point de vue et seraient fondées sur des informations incomplètes.
- (6) D'autres dispositions manquent de clarté:
- L'article 14, deuxième alinéa, fait-il référence à l'ensemble des cas ou seulement à ceux traités par les institutions?
 - Qu'entend-on par «conclusions» (article 14, premier alinéa)?
 - Qu'entend-on par principes d'«adéquation» et, surtout, de «réactivité» (article 14, premier alinéa)?

NOUVELLES DISPOSITIONS SUR LES CAS DE HARCELEMENT SEXUEL

- L'article 2, paragraphe 8, prévoit qu'«à l'exception des plaintes relatives à des cas de harcèlement sexuel, le Médiateur ne peut être saisi d'une plainte ayant trait aux rapports de travail entre les institutions, organes et organismes de l'Union et leurs fonctionnaires et autres agents que si toutes les possibilités de demandes ou de réclamations administratives internes, notamment les procédures visées à l'article 90 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne et du régime applicable aux autres agents de l'Union, figurant dans le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil² (ci-après dénommé le «statut des fonctionnaires»), ont été épuisées par l'intéressé et après que les délais de réponse de la part de l'institution, l'organe ou l'organisme concerné ont expiré.»
- Comme indiqué ci-dessus, l'article 14, troisième alinéa, prévoit qu'«au sein du secrétariat, le Médiateur nomme une personne ou désigne une structure compétente dans le domaine du harcèlement, qui est apte à évaluer en temps utile si les cas de harcèlement de tout type et de toute nature, y compris de harcèlement sexuel, sont traités de façon appropriée au sein des institutions, organes et organismes de l'Union et, le cas échéant, à dispenser des conseils à leurs fonctionnaires et autres agents.»

La Commission ne souscrit pas à ces propositions et recommande de supprimer le passage «à l'exception des plaintes relatives à des cas de harcèlement sexuel» de l'article 2, paragraphe 8, pour les raisons énumérées ci-dessous:

S'il est vrai que les commentaires ci-dessus liés à des cas de harcèlement s'appliquent aussi au harcèlement sexuel, le fait d'opérer une distinction pour cette forme de harcèlement, ainsi que proposé dans le projet de règlement, suscite des préoccupations spécifiques pour la Commission:

- (1) Le règlement proposé (en particulier l'article 2, paragraphe 8) tente d'étendre le mandat du Médiateur au-delà de ce que prévoient les traités. Dans les cas de harcèlement sexuel, si ces nouvelles dispositions devaient être adoptées, les membres du personnel n'auraient plus besoin de présenter une demande en vertu de l'article 24 ou 90, paragraphe 1, du statut, ni d'introduire une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut, avant de se tourner vers le Médiateur, ce qui est la procédure actuelle. Il est évident toutefois que, si le plaignant n'était pas tenu d'épuiser tout d'abord tous les recours internes,

² JO L 56 du 4.3.1968, p. 1.

l'institution concernée ne pourrait être tenue responsable du fait de n'avoir pas pris les mesures appropriées, n'ayant pas eu la possibilité de remédier à la situation. Tant que l'institution n'a pas été informée de la situation et n'a pu dès lors y remédier, le harcèlement sexuel n'est imputable qu'au seul membre du personnel en question. L'institution ne peut être tenue responsable de son inaction, sauf à avoir été informée de la situation et à s'être vu donner la possibilité d'y remédier.

- (2) Dans le cas d'une plainte pour harcèlement sexuel, ainsi que dans tous les cas mentionnés dans le projet d'article 2, paragraphe 8, l'institution devrait avoir la possibilité d'évaluer le cas avant tout renvoi potentiel devant le Médiateur. Comme illustré au deuxième considérant et à l'article 2, paragraphe 1, de la proposition, le rôle du Médiateur est d'aider à déceler les cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union. En conséquence, les institutions devraient avoir la possibilité d'évaluer et de traiter les cas de harcèlement, y compris de harcèlement sexuel, avant que le Médiateur n'examine si ce traitement a été réalisé de manière appropriée et s'il y a eu mauvaise administration.
 - (3) La proposition ne tient pas compte de l'existence du large éventail d'outils contenus dans le statut ni des autres mesures adoptées par les institutions dans ce cadre, comme les actions menées par la direction générale des ressources humaines de la Commission pour lutter contre le harcèlement sexuel [la décision C(2006)1624/3 de la Commission du 26 avril 2006, par exemple].
 - (4) S'il est vrai que les différences entre harcèlement moral et harcèlement sexuel sautent aux yeux, il n'y a pas lieu d'établir une distinction entre eux dans ce contexte. L'article 12 du statut n'opère aucune distinction de ce genre concernant les droits et obligations du personnel, les deux formes de harcèlement pouvant être extrêmement dommageables.
 - (5) Les points sur les cas de harcèlement (section précédente) s'appliquent aussi aux cas de harcèlement sexuel, en particulier en ce qui concerne:
 - (1) la nécessité de tenir compte de l'abondante jurisprudence sur la définition du harcèlement (point 2);
 - (2) la duplication des structures existantes (point 3);
 - (3) les conseils aux membres du personnel (point 4, deuxième tiret);
 - (4) le fait de susciter des attentes (point 4, troisième tiret).
- L'article 17 prévoit ce qui suit: «le Médiateur adopte les dispositions d'exécution du présent règlement. Celles-ci sont conformes au présent règlement et comprennent au moins des dispositions concernant: ...a) les droits procéduraux du plaignant et de l'institution, organe ou organisme concerné; b) la garantie de la protection des fonctionnaires ou autres agents qui dénoncent des cas de harcèlement sexuel et des violations du droit de l'Union au sein des institutions, organes et organismes de l'Union, conformément à l'article 22 *bis* du statut des fonctionnaires (les «lanceurs d'alerte»); [...]»

La Commission ne souscrit pas à cette proposition pour les motifs suivants:

- (1) Il y a lieu de supprimer le point b), étant donné que le Médiateur ne possède pas de compétence spécifique en matière de harcèlement sexuel et que les procédures administratives doivent avoir été épuisées au préalable.
- (2) En ce qui concerne les garanties procédurales supplémentaires dans le contexte des plaintes pour harcèlement sexuel, le statut n'opère aucune distinction entre les différents types de harcèlement. C'est pourquoi les mêmes garanties devraient être accordées aux membres du personnel formulant des allégations concernant tous les types de harcèlement, et non uniquement le harcèlement sexuel.

NOUVELLES DISPOSITIONS RELATIVES AUX LANCEURS D'ALERTE

- La première phrase de l'article 5, premier alinéa, prévoit ce qui suit: «Le Médiateur procède régulièrement à l'évaluation des politiques et à l'examen des procédures mises en place dans les institutions, organes et organismes de l'Union concernés conformément à l'article 22 *bis* du statut des fonctionnaires («lanceurs d'alerte») et formule, le cas échéant, des recommandations concrètes d'amélioration afin de garantir une protection pleine et entière aux fonctionnaires et autres agents qui communiquent des informations conformément à l'article 22 *bis* du statut des fonctionnaires.»

La Commission ne souscrit pas à cette proposition pour le motif suivant:

Le Médiateur n'est pas un organe chargé d'exercer un contrôle permanent et régulier d'activités spécifiques d'autres institutions. Il peut traiter ces questions sur la base de plaintes ou sur la base de ses compétences pour ouvrir des enquêtes d'initiative, mais seulement dans le cadre d'éventuels cas de mauvaise administration. Le mandat du Médiateur n'inclut pas l'évaluation des politiques et procédures en général.

- La deuxième phrase de l'article 5, premier alinéa, du statut prévoit ce qui suit: «Sur demande, le Médiateur peut fournir, en toute confidentialité, des informations, un avis impartial et des conseils d'expert aux fonctionnaires ou autres agents sur la marche de conduite à adopter en présence des faits visés à l'article 22 *bis* du statut des fonctionnaires, y compris sur le champ d'application des dispositions pertinentes du droit de l'Union.»;

et l'article 5, deuxième tiret, dispose que «le Médiateur peut également ouvrir des **enquêtes** sur le fondement des informations fournies par des fonctionnaires ou d'autres agents communiquant des informations conformément à l'article 22 *bis* du statut des fonctionnaires, qui peuvent le faire de manière confidentielle et anonyme, lorsque les faits décrits pourraient être constitutifs d'un cas de mauvaise administration dans une institution, un organe ou un organisme de l'Union. À cette fin, il est possible de déroger aux dispositions statutaires applicables relatives au secret.»

La Commission ne souscrit pas à ces propositions pour les motifs suivants:

- (1) Le Médiateur a pour mandat d'enquêter sur des cas de mauvaise administration, et non de dispenser des conseils aux membres du personnel des institutions, *a fortiori* de manière confidentielle. Le fait de dispenser des conseils sur un cas spécifique nuirait à l'impartialité du Médiateur et à sa capacité de conserver une vision objective de la situation: si le Médiateur venait à conseiller un membre du personnel dans une affaire donnant lieu ultérieurement à une enquête menée par ledit Médiateur, il pourrait se retrouver dans une situation de conflits d'intérêts.

- (2) La référence à l'article 22 *bis* du statut n'est pas conforme aux traités. Le statut a instauré un système global concernant les lanceurs d'alerte et le devoir des fonctionnaires d'informer leur institution ou l'OLAF. Le statut du Médiateur repose sur l'article 228 du TFUE et ne peut changer les droits et obligations du personnel, qui sont établis au moyen d'une procédure législative différente basée sur l'article 336 du TFUE. L'article 22 *ter* du statut des fonctionnaires prévoit qu'un membre du personnel ne peut informer le Médiateur qu'après avoir informé une des personnes ou un des organismes énumérés à l'article 22 *bis*. Pour maintenir la cohérence et la sécurité juridique, il y a lieu dès lors de se référer uniquement à l'article 22 *ter*, de sorte que les membres du personnel n'aient aucun doute quant à la procédure à suivre.
- (3) La référence à la levée du secret professionnel doit être supprimée. Si un membre du personnel s'adresse au Médiateur, conformément à l'article 22 *ter* du statut des fonctionnaires, il n'y a pas lieu de demander la levée de l'obligation du secret professionnel auquel ce membre du personnel est tenu. Pour ce qui est des autres membres du personnel, une enquête ouverte sur la base d'une plainte d'un membre du personnel en vertu de l'article 22 *ter* du statut devrait suivre les mêmes règles et procédures que toute autre enquête du Médiateur. Il n'est nul besoin d'une disposition spécifique.

Comme indiqué ci-dessus, la Commission ne souscrit pas à l'article 17, points a) et b), du projet de règlement, dans la mesure où celui-ci englobe aussi les lanceurs d'alerte (voir raisons susmentionnées).

REFERENCE EXPLICITE AUX ENQUETES STRATEGIQUES

L'article 3, paragraphe 2, prévoit que «sans préjudice de la mission première du Médiateur, à savoir traiter les plaintes, le Médiateur peut mener des enquêtes d'initiative d'une nature plus stratégique afin de recenser des cas répétés ou particulièrement graves de mauvaise administration, de promouvoir les meilleures pratiques administratives au sein des institutions, des organes et des organismes de l'Union, et de traiter de manière proactive les questions structurelles d'intérêt public relevant de la compétence du Médiateur» (voir aussi le considérant 7).

La Commission souscrit à ces propositions, dès lors que le Médiateur agit dans les limites de son mandat, à savoir les cas de mauvaise administration.

DIALOGUE STRUCTURE ET CONSULTATIONS PUBLIQUES

L'article 3, paragraphe 3, prévoit que «le Médiateur peut entretenir un dialogue structuré et régulier avec les institutions, les organes et les organismes de l'Union et organiser des consultations publiques avant de formuler des recommandations, ou à tout moment par la suite. Le Médiateur peut, en outre, examiner et évaluer les progrès de l'institution, l'organe ou l'organisme concerné de façon systématique, avant de formuler de nouvelles recommandations.»

La Commission souscrit en partie à cette proposition:

- (1) La Commission est d'accord avec le principe de «dialogue structuré et régulier», compte tenu du fait qu'un tel dialogue est déjà en place. Dans son rapport annuel de 2018, la Médiatrice a fait savoir qu'elle «remerciait les institutions, organes et

organismes de l'UE pour leur coopération [au travail de son bureau]»³ et a régulièrement salué les réponses données par la Commission. En 2017, la Commission s'est conformée à 76 % des propositions, recommandations et suggestions de solutions du Médiateur. Cela dit, le dialogue devrait avoir lieu dans un cadre réaliste et approuvé d'un commun accord.

- (2) En ce qui concerne l'organisation de consultations publiques par le Médiateur «avant de formuler des recommandations, ou à tout moment par la suite», la Commission est partiellement d'accord. Elle n'a aucune objection à formuler sur le principe. Le Médiateur peut être en mesure d'organiser des consultations publiques et dispose de la flexibilité requise pour ce faire, si nécessaire, comme c'est déjà le cas actuellement. Toutefois, étant donné que le Médiateur ne prend pas de décisions, le rôle de telles consultations «avant de formuler des recommandations» et même «à tout moment par la suite» n'est pas clair et pourrait susciter des attentes de la part du grand public concernant la capacité du Médiateur à mettre en place de nouvelles politiques ou à modifier des politiques existantes. En préparant ses recommandations, le Médiateur est pleinement autonome pour apprécier si les institutions et organismes de l'UE agissent dans le respect des principes de bonne administration. Il peut être utile de formuler des critères spécifiques pour définir dans quels cas et à quelles fins des consultations publiques devraient être organisées. Il doit être clair, en outre, que les consultations publiques devraient être strictement exclues dans le contexte des cas individuels, notamment pour des raisons de protection des données.
- (3) La Commission suggère de supprimer l'expression «de façon systématique». Le terme «peut» donne déjà au Médiateur la latitude nécessaire pour évaluer les progrès accomplis, s'il le souhaite.

NOUVELLES DISPOSITIONS RELATIVES A L'ACCES AUX DOCUMENTS

- L'article 3, paragraphe 4, dispose ce qui suit: «Les institutions, organes et organismes de l'Union fournissent au Médiateur toutes les informations qu'il leur demande et lui donnent accès aux dossiers concernés. L'accès aux informations ou documents classifiés est subordonné au respect des règles relatives au traitement des informations confidentielles par l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union concerné.

Les institutions, organes ou organismes qui transmettent des informations ou des documents classifiés conformément au premier alinéa informent à l'avance le Médiateur de cette classification.

Pour l'application des dispositions du premier alinéa, le Médiateur aura arrêté au préalable avec l'institution, l'organe ou l'organisme concerné les modalités de traitement des informations ou des documents classifiés.

Les institutions, organes ou organismes concernés ne donnent accès aux documents émanant d'un État membre qui sont couverts par le secret en vertu d'une disposition législative qu'après que les services du Médiateur ont mis en place les mesures et les garanties appropriées pour le traitement des documents garantissant un niveau équivalent de confidentialité, dans le respect de l'article 9 du règlement (CE) n° 1049/2001 et conformément aux règles de sécurité de l'institution, de l'organe ou de l'organisme de l'Union concerné.» (Voir, également, considérant 9).

La Commission ne souscrit pas à cette proposition pour les motifs suivants:

³ <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/annual/fr/113728>

Premièrement, le dernier paragraphe (nouveau) de cette disposition n'est pas clair et ne renvoie qu'à certaines parties de l'article 9 du règlement (CE) n° 1049/2001. En effet, bien que ce nouveau paragraphe fasse référence à l'«accès aux documents émanant d'un État membre qui sont couverts par le secret», il semble omettre plusieurs parties de l'article 9, qui dispose que «[l]es documents sensibles sont des documents émanant des institutions ou des agences créées par elles, des États membres, de pays tiers ou d'organisations internationales, classifiés "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" ou "CONFIDENTIEL" en vertu des règles en vigueur au sein de l'institution concernée protégeant les intérêts fondamentaux de l'Union européenne ou d'un ou plusieurs de ses États membres dans les domaines définis à l'article 4, paragraphe 1, point a), en particulier la sécurité publique, la défense et les questions militaires».

Deuxièmement, de telles mesures devraient s'appliquer au traitement de tous les documents classifiés. On ne comprend donc pas pourquoi cette disposition renvoie à la mise en place de mesures pour les seuls documents secrets. L'article 9, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1049/2001 dispose que «[l]es documents sensibles ne sont inscrits au registre ou délivrés que moyennant l'accord de l'autorité d'origine». On ne comprend pas pourquoi seuls les États membres sont mentionnés, à l'exclusion d'autres autorités d'origine, comme les pays tiers et les organisations internationales par exemple.

Enfin, on ne voit pas clairement si la disposition fait référence à l'accès du public à de tels documents ou à leur transmission au Médiateur.

La Commission propose de remplacer le libellé de l'article 3, paragraphe 4, premier alinéa, par le texte suivant:

«Les institutions, organes ou organismes concernés ne transmettent au Médiateur les documents classifiés émanant d'eux, d'États membres, de pays tiers ou d'organisations internationales qu'après que les services du Médiateur ont mis en place les mesures et les garanties appropriées pour le traitement des documents classifiés, dans le respect de l'article 9 du règlement (CE) n° 1049/2001 et conformément aux règles de sécurité de l'institution, de l'organe ou de l'organisme de l'Union concerné.»

- En outre, la Commission propose d'intégrer l'actuel article 4.8 des dispositions d'exécution directement dans le texte du statut du Médiateur, à la fin du deuxième alinéa de l'article 3, paragraphe 4, afin de s'assurer que les informations confidentielles sont correctement identifiées et traitées.

La Commission propose le texte suivant:

«Lorsqu'une institution ou un État membre fournit des informations ou des documents au Médiateur, ils identifient clairement les informations considérées comme confidentielles en tant que telles. Le Médiateur ne divulgue pas ces informations confidentielles au plaignant ou au public sans le consentement préalable de l'institution ou de l'État membre concerné.»

- L'article 4 dispose ce qui suit: «Le Médiateur et son personnel traitent les demandes d'accès du public à des documents autres que ceux visés à l'article 6, paragraphe 1, conformément aux conditions et aux limites prévues dans le règlement (CE) n° 1049/2001.

En ce qui concerne les plaintes relatives au droit d'accès du public à des documents officiels élaborés ou reçus par une institution, un organe ou un organisme de l'Union, le Médiateur émet, au terme d'une analyse appropriée et au vu de toutes les considérations nécessaires, une recommandation concernant l'accès à ces documents. L'institution, l'organe ou l'organisme concerné répond dans les délais prévus par le règlement (CE) n° 1049/2001. Si l'institution, l'organe ou l'organisme concerné ne suit pas une recommandation du Médiateur de donner accès à des documents, il motive dûment son refus. Dans ce cas, le Médiateur informe le plaignant des recours juridiques envisageables, y compris des procédures à sa disposition pour saisir la Cour de justice de l'Union européenne.»

La Commission ne souscrit pas à cette proposition pour les motifs suivants.

(1) En ce qui concerne la procédure:

- l'institution concernée serait tenue de répondre à la recommandation du Médiateur. Or, une recommandation du Médiateur ne constitue pas une nouvelle demande d'accès, elle ne saurait être équivalente à une telle demande ni être traitée en tant que telle;
- en outre, il semble que, si l'institution refuse de suivre la recommandation, elle serait obligée d'adopter une décision, ce qui pourrait offrir au demandeur une nouvelle possibilité de saisir les juridictions de l'UE. Ce n'est pas compatible avec l'article 228, paragraphe 1, du TFUE («Dans les cas où le médiateur a constaté un cas de mauvaise administration, il saisit l'institution, organe ou organisme concerné, qui dispose d'un délai de trois mois pour lui faire tenir son avis. Le médiateur transmet ensuite un rapport au Parlement européen et à l'institution, organe ou organisme concerné. La personne dont émane la plainte est informée du résultat de ces enquêtes.»). Ce n'est pas non plus conforme à l'article 2, paragraphe 6, du statut du Médiateur, selon lequel les plaintes présentées au Médiateur n'interrompent pas les délais de recours dans les procédures administratives ou juridictionnelles.

(2) Sur le fond:

- la proposition prévoit qu'«[e]n ce qui concerne les plaintes relatives au droit d'accès du public à des documents officiels élaborés ou reçus par une institution **de l'Union**, [...] le Médiateur émet, au terme d'une analyse appropriée et au vu de toutes les considérations nécessaires, une recommandation concernant l'accès à ces documents». Il est difficile de dire si cela signifie que:
- lorsque la Commission n'est pas à même de traiter une demande dans les délais légaux, le Médiateur émet une recommandation sur cette irrégularité procédurale exclusivement; ou
- le Médiateur sera autorisé à effectuer sa propre évaluation sur le fond de la demande d'accès alors que l'examen de la demande confirmative par la Commission est toujours en cours.

Cette deuxième interprétation ci-dessus ne serait pas acceptable, car tant qu'une décision confirmative n'a pas été rendue, il ne saurait y avoir de mauvaise administration sur le fond;

- la proposition prévoit que le Médiateur informe le plaignant des «recours juridiques envisageables», y compris des actions en justice, lorsque l'institution «ne suit pas une recommandation». Cette disposition rendrait les recommandations obligatoires et introduirait de nouveaux délais pour saisir les juridictions, ce qui n'est pas possible étant donné que, comme indiqué ci-avant, le Médiateur constitue pour le citoyen une voie alternative à celle du recours devant le juge de l'Union, et que les deux voies de recours ne peuvent être suivies simultanément.

La Commission propose de remplacer le libellé de l'article 4 par le texte suivant:

«Le Médiateur et son personnel traitent les demandes d'accès du public à des documents autres que ceux visés à l'article 6, paragraphe 1, conformément aux conditions et aux limites prévues dans le règlement (CE) n° 1049/2001, telles que complétées par le règlement (CE) n° 1367/2006 pour ce qui est de l'accès aux informations en matière d'environnement⁴.

En ce qui concerne les plaintes relatives au droit d'accès du public à des documents officiels élaborés ou reçus par une institution, un organe ou un organisme de l'Union, le Médiateur détermine, au terme d'une analyse appropriée et au vu de toutes les considérations nécessaires, s'il a des raisons de présumer qu'il se trouve face à un cas de mauvaise administration ou non. En l'absence de telles raisons, il clôt le dossier et en informe l'institution, l'organe ou l'organisme concerné en conséquence. S'il a des raisons de présumer qu'il se trouve face à un cas de mauvaise administration, il informe l'institution, l'organe ou l'organisme concerné des constatations étayant les suspicions de mauvaise administration et lui donne la possibilité de présenter ses observations sur ces constatations. Si, après avoir pris en considération les observations présentées par l'institution, l'organe ou l'organisme concerné, le Médiateur constate un cas de mauvaise administration, il en informe l'institution, l'organe ou l'organisme concerné et, le cas échéant, émet une recommandation. L'institution, l'organe ou l'organisme saisi lui fait parvenir un avis circonstancié dans un délai de trois mois.»

Le raisonnement qui sous-tend cette proposition alternative est que le Médiateur ne devrait pas conclure à un cas de mauvaise administration sans donner à l'institution la possibilité de formuler des observations sur ses constatations.

Il convient de supprimer la phrase «L'institution, l'organe ou l'organisme concerné répond dans les délais prévus par le règlement (CE) n° 1049/2001». Ces délais ne s'appliquent qu'en ce qui concerne les réponses au demandeur. Aucune base juridique ne permet de les étendre à la réponse de l'institution au Médiateur. En outre, ces délais semblent disproportionnés et déséquilibrés. Avant de répondre au Médiateur, à la suite de sa recommandation, l'institution doit analyser cette dernière. Le Médiateur, en revanche, ne serait lié par aucun délai et n'émettrait une recommandation qu'«au terme d'une analyse appropriée et au vu de toutes les considérations nécessaires».

Il importe d'ajouter les demandes d'accès aux informations environnementales envisagées dans le premier pilier de la convention d'Aarhus et introduites dans l'ordre juridique de l'Union par le règlement (CE) n° 1367/2006. La notion d'information

⁴ Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO L 264 du 25.9.2006, p. 13).

environnementale est définie à l'article 2, paragraphe 1, point d), dudit règlement. Même si, en son article 3, le règlement (CE) n° 1367/2006 établit que le règlement (CE) n° 1049/2001 s'applique à toute demande d'accès à des informations environnementales, les règles ne sont pas totalement identiques, notamment en raison de l'article 6. Par conséquent, il est nécessaire de l'ajouter à la référence au règlement (CE) n° 1049/2001.

- Enfin, la Commission propose d'intégrer directement l'actuel article 9, paragraphe 4, des dispositions d'exécution directement dans le texte du statut du Médiateur, à la fin de l'article 3, paragraphe 4, quatrième alinéa, afin de préciser la procédure relative à la conservation de données par le Médiateur.

La Commission propose le texte suivant:

«Le Médiateur conserve les documents obtenus d'une institution, d'un organe, d'un organisme ou d'un État membre dans le cadre d'une enquête, et déclarés comme étant confidentiels par l'institution ou l'État membre, uniquement tant que l'enquête est en cours. Le Médiateur peut demander à une institution, un organe, un organisme ou un État membre de conserver ces documents pour une durée d'au moins cinq ans à compter de la notification les informant que le Médiateur ne conserve plus les documents.»

ÉLARGISSEMENT DE LA PORTEE DES TEMOIGNAGES DES FONCTIONNAIRES ET AUTRES AGENTS DE L'UE

L'article 3, paragraphe 4, dernier alinéa, dispose ce qui suit: «Les fonctionnaires et autres agents des institutions, organes ou organismes de l'Union témoignent, à la demande du Médiateur, des faits relatifs à une enquête en cours du Médiateur. Ils s'expriment au nom de leur institution, organe ou organisme. Ils restent liés par les obligations découlant de leurs statuts respectifs. Lorsqu'ils sont liés par l'obligation du secret professionnel, celle-ci ne peut être interprétée comme recouvrant les informations pertinentes pour les plaintes ou les enquêtes sur des cas de harcèlement ou de mauvaise administration.»

La Commission ne souscrit pas à cette proposition pour les motifs suivants.

- (1) Le cadre juridique relatif à la divulgation d'informations par les membres du personnel au Médiateur doit être clarifié

La disposition proposée fait référence au «témoignage» apporté par les membres du personnel des institutions, organes ou organismes de l'Union au Médiateur. À cet égard, il importe de rappeler que l'article 19 du statut des fonctionnaires, selon lequel les membres du personnel peuvent produire des éléments de preuve sous réserve de l'autorisation formelle préalable de l'autorité investie du pouvoir de nomination, ne concerne que les divulgations dans le cadre d'une procédure judiciaire. Étant donné qu'une enquête du Médiateur n'est pas une procédure judiciaire, l'article 19 ne saurait s'appliquer à un témoignage devant le Médiateur.

En conséquence, la notion de «témoignage» à laquelle renvoie la disposition proposée devrait être caractérisée par le terme «divulcation d'informations», qui relève du champ d'application de l'article 17, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires. Conformément à celui-ci, «[l]e fonctionnaire s'abstient de toute divulgation non autorisée d'informations portées à sa connaissance dans l'exercice de ses fonctions, à moins que ces informations n'aient déjà été rendues publiques ou ne soient accessibles au public». Dès lors, avant de divulguer des informations, y compris sous la forme

d'un témoignage devant le Médiateur, les membres du personnel doivent obtenir l'accord de leur supérieur hiérarchique.

- (2) Le fait que les membres du personnel ne peuvent pas être appelés à témoigner à titre individuel doit être clarifié

En faisant référence à l'obligation pour les membres du personnel de «témoigne[r] [...] des faits relatifs à une enquête en cours», l'actuel libellé de la disposition proposée donne l'impression que les membres du personnel peuvent être obligés de témoigner devant le Médiateur à titre individuel pour lui donner leur version des événements. Cependant, demander des témoignages individuels sort du cadre du mandat du Médiateur. En réalité, le Médiateur traite des cas de mauvaise administration au sein des institutions et n'est pas compétent pour enquêter sur des cas individuels, en particulier dans les affaires de harcèlement. Seule l'institution responsable et, si nécessaire, la CJUE sont compétentes pour entendre des témoins et établir les faits.

La deuxième phrase de la disposition proposée indique déjà que les membres du personnel «s'exprime[raie]nt au nom de leur institution, organe ou organisme». Pour éviter toute ambiguïté, toute référence à un «témoignage des faits» par un membre du personnel devrait être supprimée.

- (3) L'obligation du secret professionnel devrait toujours s'appliquer

La dernière phrase de la disposition proposée laisse entendre que l'obligation du secret professionnel prévue à l'article 17, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires ne s'applique pas lorsque les membres du personnel sont entendus par le Médiateur dans le cadre d'une enquête. Cette phrase devrait être supprimée, étant donné que l'article 17, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires s'applique en toutes circonstances, y compris lorsque les membres du personnel divulguent des informations au cours d'une enquête du Médiateur. En réalité, les seules exceptions prévues par le statut des fonctionnaires concernent des situations dans lesquelles les membres du personnel divulguent des informations au cours de procédures judiciaires (article 19) ou en tant que lanceurs d'alerte (articles 22 *bis* et 22 *ter*).

NOUVELLE DISPOSITION SUR LES CONFLITS D'INTERETS

L'article 3, paragraphe 5, dispose ce qui suit: «Le Médiateur examine périodiquement les procédures liées à l'action administrative des institutions, organes et organismes de l'Union et évalue si elles permettent effectivement de prévenir les conflits d'intérêts et de garantir l'impartialité ainsi que le plein respect du droit à une bonne administration. Le Médiateur peut détecter et évaluer, à tous les échelons, d'éventuels cas de conflit d'intérêts qui pourraient constituer une source de mauvaise administration, auquel cas il formule des conclusions spécifiques et informe le Parlement européen des constatations effectuées.»

La Commission ne souscrit pas à cette proposition pour les motifs suivants.

- (1) Le Médiateur n'est pas un organe chargé d'exercer un contrôle permanent d'activités ou de domaines d'activité spécifiques des institutions. Le Médiateur peut se pencher sur ces questions en se fondant sur ses pouvoirs d'enquête à la suite d'une plainte ou de sa propre initiative, mais uniquement dans le cadre d'éventuels cas de mauvaise administration. Le mandat du Médiateur ne couvre pas l'évaluation des politiques et procédures en général.

- (2) La Commission considère que le terme «conclusions» n'est pas clair. Il semble donner au Médiateur le pouvoir de tirer des conclusions dans un autre contexte que celui d'une enquête, ce qui signifie par exemple que l'institution ne serait pas à même d'exprimer son point de vue. Ce n'est pas compatible avec l'article 228, paragraphe 1, deuxième alinéa, du TFUE.

RAPPORTS SPECIAUX AU PARLEMENT EUROPEEN

L'article 3, paragraphe 9, dispose ce qui suit: «Le Médiateur transmet ensuite un rapport à l'institution, l'organe ou l'organisme concerné et, notamment lorsque la nature ou l'ampleur du cas de mauvaise administration constaté l'exige, au Parlement européen. Le Médiateur peut y présenter des recommandations. Le plaignant est informé, par les soins du Médiateur, du résultat de l'enquête, de l'avis rendu par l'institution, l'organe ou l'organisme concerné, ainsi que des recommandations éventuellement présentées dans le rapport par le Médiateur.»

La Commission souscrit à cette proposition pour les motifs suivants.

Le Médiateur a toujours eu le droit de présenter des «rapports spéciaux» au Parlement européen, outre les rapports annuels sur ses activités. Il ne publie des rapports spéciaux que dans des cas très exceptionnels et très sensibles, lorsqu'il estime que l'ampleur de la mauvaise administration est particulièrement grave. En moyenne, le Médiateur publie un rapport spécial par an. Le dernier rapport de ce type concernant la Commission date de 2012 et portait sur l'extension de l'aéroport de Vienne. Le texte proposé est meilleur que la formulation actuelle, notamment parce qu'il mentionne des exemples de situation où l'envoi d'un rapport spécial est nécessaire et facilite donc le respect cette disposition.

ÉLARGISSEMENT DES POSSIBILITES DE SE PRESENTER DEVANT LE PARLEMENT EUROPEEN

L'article 3, paragraphe 10, dispose ce qui suit: «Le cas échéant, dans le cadre d'une enquête sur les activités d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'Union, le Médiateur peut se présenter devant le Parlement européen, de sa propre initiative ou à la demande du Parlement européen, au niveau le plus approprié».

La Commission n'a aucune objection à l'encontre de cette proposition et tient à souligner qu'il appartient au Parlement européen de régler la question de savoir comment et quand le Médiateur peut se présenter devant lui.

NOUVELLE PROCEDURE POUR PROPOSER UNE SOLUTION

L'article 3, paragraphe 11, dispose ce qui suit: «Dans la mesure du possible, le Médiateur recherche avec l'institution, l'organe ou l'organisme concerné une solution de nature à éliminer les cas de mauvaise administration et à donner satisfaction à la plainte. Le Médiateur informe le plaignant de la solution proposée et, le cas échéant, des observations de l'institution, l'organe ou l'organisme concerné. Si le plaignant le souhaite, il a le droit, à tout moment, de présenter au Médiateur des observations ou des informations complémentaires inconnues au moment du dépôt de la plainte».

La Commission souscrit à cette proposition pour les motifs suivants.

Il est déjà possible de proposer des solutions pour résoudre les cas de mauvaise administration au lieu d'adopter des décisions formelles, notamment à la suite de l'entrée en vigueur en 2016 des nouvelles dispositions d'exécution du statut du Médiateur. Cela est dans l'intérêt de toutes les parties concernées.

CONTENU DU RAPPORT ANNUEL DU MÉDIATEUR

L'article 3, paragraphe 12, dispose ce qui suit: «À la fin de chaque session annuelle, le Médiateur présente au Parlement européen un rapport sur le résultat des enquêtes qu'il a menées. Le rapport comprend une évaluation du respect des recommandations du Médiateur et une évaluation de l'adéquation des ressources disponibles pour l'exercice de ses fonctions. Ces évaluations peuvent également faire l'objet de rapports distincts» (voir également le considérant 6).

La Commission n'a aucune objection à l'encontre de cette proposition et tient à souligner que ce point concerne le Parlement européen.

Le rapport annuel du Médiateur au Parlement européen couvre déjà les taux de conformité et les ressources disponibles. Le Médiateur publie chaque année un deuxième rapport contenant des chiffres actualisés («Putting it Right»).

RENOI A L'OFFICE EUROPEEN DE LUTTE ANTIFRAUDE ET AU PARQUET EUROPEEN

L'article 6, paragraphe 2, premier alinéa, dispose ce qui suit: «Si le Médiateur estime que des faits dont il a eu connaissance dans le cadre d'une enquête pourraient relever du droit pénal, il en informe les autorités nationales compétentes et, dans la mesure où l'affaire relève de leur compétence, l'Office européen de lutte antifraude et le Parquet européen. Le cas échéant, le Médiateur informe également l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union dont relève le fonctionnaire ou l'agent mis en cause, qui peut éventuellement appliquer l'article 17, deuxième alinéa, du protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne» (voir également les considérants 10 et 11).

La Commission souscrit partiellement à cette proposition. En effet, elle considère qu'il peut être utile que le Médiateur informe les autorités nationales compétentes, l'Office européen de lutte antifraude et le Parquet européen lorsque les faits dont il a eu connaissance au cours d'une enquête sont susceptibles de relever du droit pénal

Cependant, la Commission considère également que le texte devrait être modifié pour couvrir un ensemble plus large d'actions (voir ci-dessous).

- (1) La formulation utilisée ci-dessus n'est pas correcte car les institutions lèvent l'immunité sur demande des services répressifs ou en coopération avec ceux-ci, mais non de leur propre initiative.
- (2) Selon son libellé actuel, la première partie de la première phrase («*Si le Médiateur estime que des faits dont il a eu connaissance dans le cadre d'une enquête pourraient relever du droit pénal*») laisse au Médiateur une certaine marge d'appréciation quant à l'opportunité de signaler (ou non) ces faits et au moment auquel il le fait, le cas échéant. Ni l'article 8, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 ni l'article 24, paragraphe 1, du règlement (UE) 2017/1939 ne laissent une telle marge d'appréciation aux institutions, organes et organismes. Ces dispositions établissent une obligation absolue d'informer l'OLAF ou le Parquet européen, «sans délai/retard indu».
- (3) L'actuel libellé de la dernière phrase pourrait permettre au Médiateur – après avoir signalé à l'OLAF ou au Parquet les faits entrant dans leurs domaines de compétence respectifs – d'informer l'institution, l'organe ou l'organisme dont relève le

fonctionnaire ou l'agent concerné, alors que l'OLAF ou le Parquet européen pourraient souhaiter, au contraire, différer la fourniture de cette information.

L'article 4, paragraphe 8, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 laisse une certaine marge de manœuvre à l'OLAF. Il dispose en effet que «*[l]orsque, avant que ne soit prise la décision d'ouvrir ou non une enquête interne, l'Office traite des informations laissant penser qu'il y a eu fraude, corruption ou toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, il **peut** en informer l'institution, l'organe ou l'organisme concerné*». (caractères gras ajoutés).

En outre, si, à la lumière des informations communiquées par le Médiateur, l'OLAF ouvre une enquête interne concernant un fonctionnaire, un autre agent, un membre d'une institution ou d'un organe, un dirigeant d'un organisme ou un membre du personnel, il est tenu d'informer l'institution, l'organe ou l'organisme dont cette personne relève [article 4, paragraphe 6, premier alinéa du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013]. L'OLAF peut toutefois également décider de différer la communication de ces informations [article 4, paragraphe 6, dernier alinéa, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013]. Par conséquent, si le Médiateur informe l'institution, l'organe ou l'organisme dont relève le fonctionnaire ou l'agent mis en cause sans consulter l'OLAF au préalable, cela pourrait avoir pour effet secondaire de compromettre les décisions de l'OLAF concernant le suivi qu'il souhaite réserver aux informations reçues (par exemple, décider d'ouvrir ou non une enquête et du moment où informer l'institution, l'organe ou l'organisme concerné de l'ouverture d'une enquête interne).

Les mêmes considérations (nécessité de protéger la confidentialité des futures enquêtes) s'appliquent en ce qui concerne le Parquet européen.

La Commission propose le texte suivant:

«Si les faits dont le Médiateur a eu connaissance au cours d'une de ses enquêtes sont susceptibles de constituer une infraction pénale ou de s'y rapporter, le Médiateur en informe les autorités nationales compétentes et, dans la mesure où l'affaire relève de leur compétence, l'Office européen de lutte antifraude et le Parquet européen, conformément à l'article 24 du règlement (UE) 2017/1939. Cette disposition est sans préjudice de l'obligation générale d'informer l'Office européen de lutte antifraude, qui incombe à l'ensemble des institutions, organes et organismes, conformément à l'article 8 du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013. Le cas échéant, après consultation de l'OLAF ou du Parquet européen, le Médiateur informe également l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union dont relève le fonctionnaire ou l'agent mis en cause, qui peut éventuellement engager les procédures appropriées.»

**INFORMATION DE LA PERSONNE CONCERNEE ET DU PLAIGNANT PAR LE
MEDIATEUR QUE DES INFORMATIONS ONT ETE COMMUNIQUEES AU PARQUET
EUROPEEN**

Le considérant 11 indique ce qui suit: «Il convient de tenir compte des modifications récentes concernant la protection des intérêts financiers de l'Union contre les infractions pénales, notamment la création du Parquet européen par le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, afin de permettre au Médiateur de lui communiquer toute information relevant de sa compétence. De même, afin de respecter pleinement la présomption d'innocence et les droits de la défense consacrés à l'article 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il est souhaitable que, lorsqu'il notifie au Parquet européen des informations relevant de la compétence de ce dernier, le Médiateur en informe la personne concernée et le plaignant.»

La Commission souscrit partiellement à cette proposition, car l'obligation d'informer le Parquet européen est prévue par le règlement (UE) 2017/1939.

Cependant, la Commission considère que la dernière phrase devrait être supprimée. En effet, la communication, par le Médiateur, au Parquet européen de toute information relevant de la compétence de ce dernier, mais aussi à la personne concernée et au plaignant, risque d'interférer avec toute activité d'enquête potentielle ou future du Parquet européen. En outre, au stade de la communication des informations au Parquet européen, aucune enquête pénale n'est encore en cours et aucune personne mise en cause n'a été «inculpée». Par conséquent, l'article 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'est pas d'application à ce stade. À ce stade, il est nécessaire de préserver la confidentialité de toute enquête pénale à venir. Au cours de ses enquêtes, le Parquet européen est tenu de respecter la charte des droits fondamentaux de l'UE et les droits procéduraux [voir articles 5 et 41 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil].

COOPERATION AVEC L'AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

L'article 7, paragraphe 2, dispose ce qui suit: *«Dans le cadre de ses fonctions, le Médiateur coopère avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec d'autres institutions et organes, en évitant tout double emploi avec leurs activités»* (voir également le considérant 12).

La Commission souscrit au principe selon lequel, dans le cadre de ses fonctions, le Médiateur devrait coopérer avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle considère toutefois que le texte devrait être clarifié pour les raisons suivantes.

Le Médiateur n'a aucune compétence générale dans le domaine des droits de l'homme proprement dit. Dans ce domaine, il ne peut traiter que des cas de mauvaise administration et coopérer avec l'Agence des droits fondamentaux. Une coopération plus large avec les *«autres institutions et organes»* n'est pas appropriée, à moins que la proposition ne précise quels institutions et organes sont visés. (Dans quel domaine de compétence? S'agit-il d'institutions/organes de l'UE ou des États membres?)

La Commission propose le texte suivant:

Dans le cadre de ses fonctions, telles qu'énoncées à l'article 228 du TFUE, le Médiateur coopère avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, en évitant tout double emploi avec leurs activités, ainsi qu'avec les institutions et organes des États membres chargés de la promotion et de la protection des droits fondamentaux.

RESTRICTIONS APPLICABLES AUX CANDIDATS POTENTIELS A LA NOMINATION A LA FONCTION DE MEDiateur

L'article 8, paragraphe 2, dispose ce qui suit: *«Le Médiateur est choisi parmi des personnalités qui sont citoyens de l'Union, jouissent pleinement de leurs droits civils et politiques, offrent toute garantie d'indépendance, n'ont exercé aucune fonction au niveau ministériel national ni au sein des institutions de l'Union au cours des trois années précédentes, réunissent des conditions en matière d'impartialité équivalentes à celles requises dans leur pays pour l'exercice de fonctions juridictionnelles et possèdent une expérience et une compétence notoires pour l'accomplissement des fonctions de Médiateur.»*

La Commission ne souscrit pas à cette proposition pour les motifs suivants.

- (1) L'obligation d'indépendance et l'interdiction de solliciter ou accepter des instructions d'un gouvernement, d'une institution, d'un organe ou d'un organisme qui incombent au Médiateur ne justifient pas l'exclusion de personnes ayant exercé une fonction au niveau ministériel national ou au sein des institutions de l'Union au cours des trois années précédentes. Aucune interdiction équivalente ne s'applique aux juges et aux avocats généraux de la Cour de justice (voir l'article 253 du TFUE).
- (2) La Commission s'interroge sur la proportionnalité de l'exclusion de tous les titulaires de fonctions publiques, y compris les anciens juges de la Cour de justice, les membres de la Cour des comptes européenne et les députés au Parlement européen, quels que soient leurs mérites personnels et malgré les similitudes avec d'autres catégories de personnes qui ne seraient pas exclues. Si l'objectif est d'éviter les conflits d'intérêts, il existe des moyens plus proportionnés d'y parvenir.
- (3) Dans sa version actuelle, le libellé du statut du Médiateur est le suivant: «et réunissent les conditions requises dans leur pays pour l'exercice des plus hautes fonctions juridictionnelles ou possèdent une expérience et une compétence notoires pour l'accomplissement des fonctions de Médiateur». Rien n'explique cette modification et la transformation de la première condition alternative. La modification proposée aura pour conséquence directe de favoriser les candidats ayant exercé la fonction de Médiateur par rapport à ceux qui ont exercé des fonctions juridictionnelles au niveau national.

DISPOSITIONS D'EXECUTION

- L'article 17 établit le contenu minimal (six points) que ces dispositions devraient comprendre et la nécessité d'une adoption «conformément au présent règlement». La Commission suggère que les institutions concernées, comme le Parlement européen, le Conseil et la Commission, soient consultées lors de l'adoption de ces dispositions; il s'agit en effet de la pratique courante pour les autres institutions.

MODIFICATIONS DIVERSES

- L'article 9, paragraphe 3, dispose ce qui suit: «En cas de cessation anticipée des fonctions du Médiateur, un nouveau Médiateur est nommé dans un délai de trois mois à compter du début de la vacance et pour la période restant à courir du mandat du Parlement européen. Jusqu'à l'élection d'un nouveau Médiateur, le principal responsable visé à l'article 13, paragraphe 2, est chargé des questions urgentes relevant de la compétence du Médiateur.»

La Commission souscrit à cette proposition, étant donné qu'elle précise que le «principal responsable» (le secrétariat du Médiateur, visé à l'article 13) est chargé d'assurer la continuité des activités lorsque le Médiateur cesse d'exercer ses fonctions de façon prématurée.

- L'article 10 dispose ce qui suit: «Lorsque le Parlement européen a l'intention de demander la démission d'office du Médiateur conformément à l'article 228, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il entend le Médiateur avant de présenter une telle demande».

La Commission souscrit à cette proposition. En effet, il est juste que, lorsqu'il a l'intention de demander la démission du Médiateur, le Parlement européen l'entende.

- L'article 13, paragraphe 1, dispose que «[l]e Médiateur se voit attribuer un budget adapté, suffisant pour assurer son indépendance et l'accomplissement des fonctions visées dans les traités et le présent règlement».

La Commission souscrit à cette proposition, en ce qu'elle précise la nécessité évidente de doter le Médiateur de ressources financières suffisantes pour remplir ses fonctions.

- L'article 13, paragraphe 3, dispose que «[l]e Médiateur devrait viser la parité des sexes dans la composition de son secrétariat».

La Commission souscrit à cette proposition, étant donné qu'elle vise à garantir l'égalité entre les hommes et les femmes au sein du secrétariat du Médiateur. ***La Commission propose toutefois d'ajouter le texte suivant***: «[...] conformément à l'article 1^{er} *quinquies*, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires».