



**2020/2125(INI)**

9.10.2020

# PROJET DE RAPPORT

sur les Activités du Médiateur européen – rapport annuel 2019  
(2020/2125(INI))

Commission des pétitions

Rapporteure: Sylvie Guillaume

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN .....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS .....	8

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur le rapport annuel relatif aux activités du Médiateur européen en 2019 (2020/2125(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu le rapport annuel relatif aux activités du Médiateur européen en 2019,
  - vu l'article 24, troisième alinéa, et l'article 228 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
  - vu la décision 94/262/CECA, CE, Euratom du Parlement européen du 9 mars 1994 concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur<sup>1</sup>,
  - vu les articles 11, 41, 42 et 43 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
  - vu la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées,
  - vu ses résolutions précédentes sur les activités du Médiateur européen,
  - vu l'article 54, l'article 142, paragraphe 2, et l'article 232, paragraphe 1 de son règlement intérieur,
  - vu la résolution du 19 février 2019 sur l'enquête stratégique de la Médiatrice européenne OI/2/2017 sur la transparence des discussions législatives dans les instances préparatoires du Conseil de l'UE ( Enquête stratégique OI/2/2017 de la Médiatrice sur la transparence des débats législatifs dans les instances préparatoires du Conseil de l'Union européenne),
  - vu le code européen de bonne conduite administrative, tel qu'adopté par le Parlement le 6 septembre 2001,
  - vu le rapport de la commission des pétitions (A9-0000/2020),
- A. considérant que le rapport annuel relatif aux activités du Médiateur européen en 2019 a été officiellement présenté au Président du Parlement européen le 5 Mai 2020 et que la Médiatrice, Emily O'Reilly, a présenté son rapport à la commission des pétitions le 3 septembre 2020 à Bruxelles;
- B. considérant qu'Emily O'Reilly a été réélue Médiatrice européenne par le Parlement réuni en séance plénière à Strasbourg le 18 décembre 2019;
- C. considérant que la mission prioritaire de la Médiatrice consiste à veiller au plein respect des droits des citoyens et à faire en sorte que le droit à la bonne administration reflète

---

<sup>1</sup> JO L 113 du 4.5.1994, p. 15.

les normes les plus élevées attendues des institutions, organes et organismes de l'Union;

- D. considérant que le rôle du Médiateur en tant que membre du cadre de l'UE de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH) est de protéger, promouvoir et surveiller sa mise en œuvre au niveau des institutions de l'UE; considérant que le Médiateur a présidé le cadre en 2019;
- E. considérant que le Parlement a approuvé, le 12 février 2019, un projet de règlement du Parlement européen établissant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur et abrogeant la décision 94/262/CECA, CE, Euratom<sup>2</sup>, que ce nouveau règlement est en attente d'approbation au Conseil;
1. se félicite du rapport annuel pour l'année 2019 présenté par la Médiatrice européenne;
  2. félicite Emily O'Reilly pour sa réélection au poste de Médiatrice européenne et pour son excellent travail; soutient son engagement à poursuivre ses efforts pour « [faire] en sorte que l'UE assure les normes les plus élevées en matière d'administration, de transparence et d'éthique », et assurer l'accessibilité et la qualité des services que l'UE rend aux citoyens européens;

#### *Transparence et Ethique*

3. se félicite de sa relation fructueuse avec la Médiatrice, partenaire majeur et indispensable du Parlement européen, qui a réélu la Médiatrice sortante, Emily O'Reilly, pour un deuxième mandat et soutenu sa proposition de rapport spécial sur la transparence au sein du Conseil en adoptant une résolution approuvée par la majorité lors d'une séance plénière en janvier 2019,
4. souligne l'importance d'un niveau le plus élevé possible de transparence des institutions européennes afin de permettre une participation active des citoyens à la prise de décision et renforcer leur confiance et leur proximité avec les institutions;
5. salue l'ambition de la Médiatrice européenne de maintenir en toutes circonstances un niveau de vigilance quant au maintien de normes les plus élevées possibles de transparence et d'éthique y compris lors d'une situation de crise sanitaire;
6. prie instamment la Médiatrice de continuer à promouvoir une transparence accrue des débats législatifs dans les instances préparatoires du Conseil de l'Union européenne, tant du point de vue de l'accès public à ses documents législatifs que de son processus décisionnel, afin de permettre une meilleure lisibilité des délibérations;
7. exhorte le Conseil à suivre les recommandations de la Médiatrice, demande de répertorier systématiquement l'identité des gouvernements des États membres qui expriment leurs positions au sein des instances préparatoires;
8. fait observer qu'à la suite des recommandations de la Médiatrice, la Commission et le Conseil ont maintenu un niveau élevé de transparence du processus législatif pendant toute la négociation concernant les relations entre l'UE et le Royaume-Uni et les invite

---

<sup>2</sup> Textes adoptés de cette date, P8\_TA(2019)0080.

à garder cette exigence lors de la définition du nouveau traité de libre-échange; demande plus largement à la Commission de répondre à ses obligations concernant les études d'impact de durabilité de tous les accords commerciaux de l'UE;

9. rappelle que, depuis des années, la transparence reste le sujet principal des plaintes, et notamment l'accès à des documents, se félicite que dans le cadre de diverses enquêtes, la Médiatrice ait préconisé d'octroyer un accès public ; déplore cependant que les recommandations de la Médiatrice ne soient pas toujours suivies d'effet et que le compte rendu de l'OLAF sur l'utilisation d'un prêt accordé au constructeur automobile allemand Volkswagen ne soit à ce jour toujours pas publié; demande avec insistance une mise à jour de la législation européenne sur l'accès aux documents (1049/2001) afin de faciliter le travail du médiateur;
10. Salue les efforts répétés de la Médiatrice afin de lutter contre les conflits d'intérêts, approuve la publication à la suite d'une enquête du procès-verbal des réunions tenues entre des représentants d'intérêts et le président du Conseil européen, appelle de ses vœux la conclusion prochaine d'un accord inter- institutionnel sur le Registre de Transparence juste et ambitieux; insiste toutefois sur la nécessité d'adopter à plus long terme une décision permettant la mise en place d'un Registre pleinement obligatoire pour les représentants d'intérêts;
11. observe que la Commission s'est engagée à mettre en œuvre nombre des propositions de la Médiatrice relatives à la question des « portes tournantes », soutient la recommandation d'adopter une approche plus ferme;
12. rappelle que de nombreuses règles sont en vigueur au sein de l'administration publique de l'UE afin de prévenir les conflits d'intérêts et que le Médiateur européen a pour mission de veiller à leur mise en œuvre, demande par ailleurs que l'évaluation des déclarations d'intérêts des candidats commissaires soit réalisée de manière indépendante avec les moyens appropriés;
13. soutient sans réserve le fait que la Médiatrice ait confirmé sa conclusion selon laquelle quatre cas de mauvaise administration ont entaché le processus de nomination du plus haut fonctionnaire de la Commission, et salue la nouvelle commission pour la création en 2019 d'une procédure de nomination spécifique pour son secrétaire général;
14. salue l'importance accrue et nécessaire qu'accorde la Médiatrice aux dossiers concernant les problèmes liés aux procédures de passation de marché;
15. salue l'attention accrue qu'accorde la Médiatrice aux dossiers concernant la manière dont la Commission a géré les projets financés par l'UE ; invite notamment la Commission à veiller à ce que les Fonds structurels et d'investissement européens soient dépensés par les États membres conformément aux obligations découlant de la CNUDPH s'agissant de la vie autonome des personnes handicapées;

### *Handicap*

16. Se félicite du rôle du médiateur dans la protection, la promotion et le suivi de la mise en œuvre de la CNUDPH par l'administration de l'UE, et dans le renforcement de l'agenda de l'UE pour les droits des personnes handicapées;

17. félicite la Médiateur pour son enquête stratégique sur l'accessibilité des sites internet de la Commission et les efforts déployés pour se conformer à ses recommandations, en mettant à disposition plus d'informations dans des formats « faciles à lire »;
18. invite la Commission à proposer une stratégie européenne globale, ambitieuse et à long terme pour l'après-2020 en matière de handicap;

### *Plaintes*

19. observe qu'en 2019, la Médiateur a reçu de nombreuses plaintes de la part de citoyens de l'UE résidant dans un autre État membre que le leur qui se sont heurtés à des difficultés en essayant de s'inscrire et/ou de voter aux élections du Parlement européen de 2019, rappelle que le droit de vote aux élections est un droit fondamental reconnu dans les traités de l'UE;
20. recommande à la Médiateur de rester vigilante et déterminée dans le traitement des plaintes concernant les droits fondamentaux, notamment l'égalité, la non-discrimination et le droit d'être entendu, se félicite de son enquête sur le Bureau européen d'appui en matière d'asile et ses entretiens avec des demandeurs d'asile, ainsi que sur le traitement par la Commission d'une plainte concernant la discrimination des Roms en Italie;
21. observe que le nombre d'enquêtes concernant l'Office européen de sélection du personnel (EPSO) est passé de 23 en 2018 à 44 en 2019; encourage la Médiateur à suivre avec attention la bonne mise en œuvre des mesures générales de lutte contre les discriminations dans le cadre des processus de recrutement;
22. salue l'engagement de la Médiateur pour le droit des citoyens à être associés au processus démocratique de l'Union, approuve la démarche de la Médiateur de répondre à toutes les personnes sollicitant une aide dans la langue de leur plainte, demande à l'administration publique de l'UE de tout mettre en œuvre pour que les citoyens soient en mesure de communiquer efficacement avec elle, et ce dans les 24 langues officielles de l'UE, salue le projet élaboré par la Médiateur de lignes directrices relatives à l'utilisation des langues sur les sites internet des institutions de l'UE;
23. reconnaît l'importante contribution du réseau européen des Médiateurs nationaux et régionaux dans l'échange de bonnes pratiques et d'information sur la mission et les compétences des membres ainsi que la bonne mise en œuvre du droit européen ; suggère que ce réseau pourrait être davantage associé pour veiller au bon usage des fonds européens; suggère qu'il pourrait également constituer un soutien pour les médiateurs nationaux ou régionaux confrontés à de fortes pressions de leurs gouvernements en particulier en ce qui concerne les violations des droits fondamentaux, y compris les droits LGBTI;*Statuts et pouvoirs*
24. invite le Conseil à approuver le statut révisé du Médiateur européen afin donner à son bureau une meilleure capacité pour favoriser les normes les plus élevées de comportement éthique au sein des institutions;
25. invite instamment le Parlement européen à renforcer le processus de nomination pour l'élection du médiateur européen afin que l'élection au début de la législature puisse se dérouler de manière plus informée, uniforme et ordonnée;

26. félicite la Médiatrice pour sa stratégie quinquennale passée « Cap sur 2019 », introduisant une approche plus stratégique pour promouvoir une bonne administration; et attend la publication de la stratégie pour le futur qui devra tenir compte de la situation inédite à laquelle est confrontée l'Europe;
27. charge son président de transmettre la présente résolution et le présent rapport au Conseil, à la Commission, à la Médiatrice européenne, aux gouvernements et aux parlements des États membres ainsi qu'à leurs médiateurs ou aux organes compétents similaires.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Le rapport annuel relatif aux activités de la Médiatrice européenne pour l'année 2019 a été présenté officiellement le 5 mai 2020 - par voie électronique en raison des circonstances spéciales de la pandémie du Covid 19 - à David Sassoli, le Président du Parlement européen. Ce rapport a été présenté lors d'une réunion de la commission des pétitions, compétente pour les relations avec l'institution du Médiateur, le 3 septembre 2020, par Emily O'Reilly, réélue Médiatrice européenne par le Parlement réuni en séance plénière à Strasbourg le 18 décembre 2019.

La fonction de Médiateur européen fête cet automne ses 25 ans dans un contexte particulier marqué par une crise sanitaire sans précédent depuis la création de l'Union européenne. Son rôle consiste à veiller au plein respect des droits des citoyens et à faire en sorte que le droit à la bonne administration reflète les normes les plus élevées attendues des institutions, organes et organismes de l'Union et ce en toutes circonstances. Le Médiateur joue par ailleurs un rôle fondamental en aidant les institutions européennes à améliorer l'ouverture, l'efficacité et la proximité vis à vis des citoyens en vue de renforcer la confiance de ces derniers à l'égard de l'Union facilitant ainsi la participation de la société civile.

Le Médiateur, approuvé par le Parlement européen et la Commission, établit qu'il y a mauvaise administration : " lorsqu'un organe public n'agit pas en accord avec les règles ou les principes qui s'imposent à lui." Ces règles et principes, pour les institutions, recouvrent le respect de l'état de droit, des principes de bonne administration et des droits fondamentaux. La Médiatrice est habilitée à recevoir les plaintes relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions de l'Union européenne<sup>3</sup> - la base juridique de son mandat est l'article 228 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE). Le droit de se plaindre auprès du Médiateur européen est, lui, prévu par l'article 24 du traité FUE et par l'article 43 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Enfin, la charte des droits fondamentaux, à son article 41, inscrit le droit à une bonne administration parmi les droits fondamentaux, revêt un caractère contraignant pour l'administration des institutions européennes et stipule que « toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, les organes et les organismes de l'Union ».

En 2019, la Médiatrice a traité 2201 plaintes et ouvert 456 enquêtes sur la base de plaintes et 2 enquêtes d'initiative. A l'inverse, la Médiatrice a clôturé 552 enquêtes sur la base de plaintes et 8 enquêtes d'initiative.

Parmi les 458 enquêtes ouvertes par la Médiatrice, 274 (59,7%) concernaient la Commission européenne, 33 (7,2%) les agences de l'Union, 54 (11,8%) d'autres organes, 44 (9,8%) l'Office européen de sélection du personnel (EPSO), 21 (4,6%) le Parlement européen, 17 (3,7%) le Service européen pour l'action extérieure, et 9 (2%) l'Office européen de lutte antifraude. La Commission étant la principale institution de l'Union dont les décisions ont un impact direct sur les citoyens, il est logique qu'elle soit le principal objet de leurs plaintes.

La rapporteure souligne que la majorité des enquêtes clôturées en 2019 concernaient la transparence et la responsabilité, ainsi que l'accès aux informations et documents (151),

---

<sup>3</sup> Dans ce rapport, le terme "institution" couvre aussi les organes, agences et organismes de l'Union.



suivies par la culture de service (123), l'usage approprié du pouvoir discrétionnaire (111), le respect des droits de procédure (74), la bonne gestion des questions relatives au personnel (73), le recrutement (69), le respect des droits fondamentaux (47), la saine gestion financière (36), l'éthique (15) et la participation du public au processus décisionnel de l'UE (12).

La rapporteure note que dans la mesure du possible, la Médiatrice s'efforce d'atteindre une issue positive en œuvrant à une solution à l'amiable qui soit satisfaisante à la fois pour le plaignant et pour l'institution concernée. En 2019, 316 affaires ont été clôturées sans qu'une mauvaise administration n'ait été constatée, 187 affaires ont trouvé une solution à l'amiable et, dans 30 d'entre elles, la Médiatrice a estimé qu'il n'y avait pas de motifs suffisants pour justifier la poursuite de l'enquête.

En revanche, 29 affaires ont été clôturées assorties de commentaires critiques à l'adresse des institutions concernées car constatant mauvaise administration et ses suggestions ont été (partiellement) acceptées. La Médiatrice peut également formuler des remarques complémentaires, destinées, non pas à critiquer l'institution concernée, mais à la guider et à la conseiller quant à la manière d'améliorer son service. En vertu des traités, l'institution concernée est tenue de soumettre à la Médiatrice, dans un délai de trois mois, un avis circonstancié sur son projet de recommandation.

Si l'institution n'apporte pas une réponse satisfaisante au projet de recommandation, la Médiatrice peut adresser un rapport spécial au Parlement européen. Ce biais du rapport constitue la dernière arme à la disposition de la Médiatrice lors du traitement d'une affaire. La suite est du ressort du Parlement européen, qui peut par exemple adopter une résolution. Les rapports spéciaux sont soumis à la commission des pétitions, qui est compétente pour les relations avec la Médiatrice.

En janvier 2019, le Parlement européen a ainsi soutenu sa proposition de rapport spécial (soumis en 2018) sur la transparence au sein du Conseil en adoptant une résolution approuvée par la majorité lors d'une séance plénière (Enquête stratégique OI/2/2017 de la Médiatrice sur la transparence des débats législatifs dans les instances préparatoires du Conseil de l'Union européenne). Ces enquêtes de la Médiatrice européenne sont précieuses pour d'une part apporter une solution aux problèmes constatés et améliorer sans cesse la gouvernance des institutions européennes et d'autres part pour rendre des comptes auprès des citoyens européens et conserver ou renforcer la confiance des citoyens dans l'Union et les institutions qui la dirigent.

C'est pourquoi la rapporteure salue les initiatives de la Médiatrice pour informer le grand public et veiller à ce que les institutions tirent les enseignements de leurs erreurs, et souligne que la Médiatrice publie chaque année sur son site internet une étude sur le suivi, par les institutions, de ses commentaires critiques, invitant les institutions à y réagir.

La rapporteure félicite également le bureau de la Médiatrice européenne pour ses efforts intensifiés en 2019 envers la communication en ligne mettant en évidence les enquêtes fructueuses à l'aide de la page d'accueil de son site internet actualisée régulièrement. Le public dispose ainsi d'informations faciles à comprendre au sujet des activités du Médiateur européen. La communication sur les activités de la Médiatrice européenne par l'intermédiaire des réseaux sociaux (Twitter, LinkedIn et Instagram) contribue de même à améliorer la visibilité et la compréhension des travaux de la Médiatrice.

Ces démarches en terme de communication favorisent la participation de la société civile au projet européen. La rapporteure souligne à cet égard les efforts de la Médiatrice pour mener

des réflexions concernant la participation des citoyens au processus démocratiques ou améliorer l'inclusion au sein des institutions.

En cette année 2019 marquée par des élections européennes renouvelant le Parlement, la Médiatrice a en effet participé en tant que membre du réseau européen des Médiateurs, à sa conférence annuelle qui s'est tenue en avril 2019 à Bruxelles, réunissant les membres du Réseau et les représentants des institutions de l'UE ainsi que d'autres organisations et lors de laquelle les participants ont cherché les moyens de renforcer la participation des citoyens au processus démocratique. Les membres ont examiné de nouvelles initiatives portant sur la mobilisation du public et la participation à la vie citoyenne, et sur la manière dont les structures et les institutions existantes doivent s'y adapter, notamment en ce qui concerne le rôle que les médiateurs doivent jouer.

Enfin, la Médiatrice européenne a également présidé en 2019 le cadre de l'Union européenne chargé de protéger, d'encourager et de contrôler la mise en oeuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées dont sont également membres la commission des pétitions et la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen, l'Agence des droits fondamentaux, la Commission européenne et le Forum européen des personnes âgées. En tant que membre de ce cadre, elle défend, encourage et surveille la mise en oeuvre de la convention des Nations unies par l'administration de l'UE. Avec le soutien du Forum européen des personnes handicapées, du Parlement européen et de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Médiatrice s'est employée à formuler des idées à soumettre à la Commission pour adopter une stratégie européenne en faveur des personnes handicapées post-2020 plus ambitieuse et générale. La Médiatrice a assuré le suivi des idées d'amélioration qu'elle a émises dans le cadre de son enquête stratégique sur l'accessibilité des sites internet de la Commission et des outils en ligne destinés aux personnes handicapées.

Concernant l'élection de la Médiatrice européenne, la rapporteure invite le Parlement européen à réfléchir aux moyens de renforcer le processus de nomination afin que l'élection du médiateur au début de la législature puisse se dérouler de manière plus transparente, uniforme et ordonnée.