

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

A6-0289/2008

3.7.2008

RAPPORT

sur le rapport spécial du médiateur européen faisant suite au projet de recommandation à la Commission européenne au sujet de la plainte 3453/2005/GG (2007/2264(INI))

Commission des pétitions

Rapporteur: Proinsias De Rossa

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	7
AVIS DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES	11
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	14

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le rapport spécial du médiateur européen faisant suite au projet de recommandation à la Commission européenne au sujet de la plainte 3453/2005/GG (2007/2264(INI))

Le Parlement européen,

- vu le rapport spécial adressé par le médiateur européen au Parlement européen,
 - vu l'article 195, paragraphe 1, deuxième alinéa, et l'article 211 du traité CE,
 - 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 médiateur¹, et notamment son article 3, paragraphe 7,
 - vu la communication de la Commission au Parlement européen et au médiateur européen concernant les relations avec le plaignant en matière d'infraction au droit communautaire (COM(2002)0141),²
 - vu l'article 195, paragraphe 2, première phrase, de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des pétitions et l'avis de la commission de l'emploi et des affaires sociales (A6-0289/2008),
- A. considérant que l'article 195 du traité CE habilite le médiateur européen à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires,
- B. considérant que les plaintes déposées par les citoyens constituent une importante source d'information sur les éventuelles infractions au droit communautaire,
- C. considérant que, selon l'article 211 du traité CE, la Commission, dans son rôle de gardienne des traités, a la responsabilité de veiller à l'application des dispositions du traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci,
- D. considérant que, selon l'article 226, paragraphe 1, du traité CE, si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, elle "émet" un avis motivé à ce sujet après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations, et que, selon l'article 226, paragraphe 2, si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci "peut" saisir la Cour de justice,
- E. considérant que le médiateur européen a déjà souligné, dans sa décision relative à la plainte 995/98/OV, que, même si la Commission jouit de compétences discrétionnaires en

¹ JO L 113 du 4.5.1994, p. 15. Décision modifiée par la décision 2002/262/CE, CECA, Euratom (JO L 92 du 9.4.2002, p. 13).

² JO C 244 du 10.10.2002, p. 5.

ce qui concerne l'ouverture de procédures d'infraction, ces compétences sont néanmoins "soumises à des limites juridiques, comme il est établi par la jurisprudence de la Cour de justice, laquelle requiert, par exemple, que les autorités administratives agissent de manière cohérente et de bonne foi, évitent la discrimination, se conforment aux principes de proportionnalité, d'égalité et de confiance légitime et respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales",

- F. considérant que la Commission a souligné que ce rôle est essentiel du point de vue de l'intérêt des citoyens européens et a reconnu l'importance du respect du droit dans ce contexte¹,
- G. considérant que la Commission confirme que sa communication concernant les relations avec le plaignant en matière d'infraction au droit communautaire expose les mesures administratives en faveur du plaignant qu'elle s'engage à respecter lors du traitement de sa plainte et de l'instruction du dossier d'infraction,
- H. considérant que le médiateur européen estime que l'absence de prise de position définitive de la part de la Commission vis-à-vis de la plainte pour infraction déposée par le plaignant constitue un cas de mauvaise administration,
- I. considérant que, dans sa recommandation à la Commission, le médiateur européen suggère à celle-ci de traiter la plainte aussi rapidement et diligemment que possible,
1. approuve la recommandation du médiateur européen à la Commission;
 2. souligne que la Commission doit toujours traiter les plaintes déposées par les citoyens dans lesquelles une infraction au droit communautaire est alléguée conformément aux principes d'une bonne administration;
 3. remarque que, dans sa communication concernant les relations avec le plaignant en matière d'infraction au droit communautaire, la Commission a pris un certain nombre d'engagements quant à sa manière de traiter les plaintes pour infraction;
 4. remarque que la Commission a indiqué dans sa communication qu'elle décide en principe d'ouvrir une procédure d'infraction ou de classer le dossier dans l'année qui suit la date d'enregistrement et qu'elle informe le plaignant par écrit si ce délai est dépassé;
 5. admet que, dans des cas difficiles et complexes, l'instruction menée par la Commission peut nécessiter plus d'une année; estime cependant que le fait de dépasser le délai d'une année n'est justifié que si des enquêtes sont encore en cours;
 6. note que, dans le cas présent concernant la mauvaise application de la directive sur l'aménagement du temps de travail² par le gouvernement allemand, la Commission avait l'intention de traiter la plainte à la lumière de sa proposition de modification de la directive et a donc décidé d'attendre la fin des discussions sur sa proposition avec les autres institutions communautaires;

¹ Communication de la Commission intitulée "Amélioration du contrôle de l'application du droit communautaire" (COM(2002)0725 final).

² Directive 2003/88/CE, qui remplace et abroge la directive 93/104/CE (JO L 299 du 18.11.2003, p. 9).

7. rappelle que cette proposition a été déposée en septembre 2004 et qu'il n'y a pas de preuve que la Commission ait entrepris depuis lors des démarches pour faire avancer l'instruction;
8. note qu'au lieu de prendre une des deux décisions possibles - ouvrir une procédure d'infraction officielle ou classer le dossier - la Commission s'est abstenue d'entreprendre quelque action nouvelle que ce soit en relation avec l'instruction;
9. est d'avis que le droit communautaire n'envisage pas la possibilité de négliger les lois et arrêts existants au motif que de nouvelles règles sont à l'examen; remarque que la Commission a également omis de traiter les questions exposées dans la plainte qui n'ont pas de rapport avec les modifications proposées à la directive applicable;
10. reconnaît que la Commission dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la gestion des plaintes et des procédures d'infraction, en particulier lorsqu'il s'agit de saisir la Cour de justice d'une affaire, mais souligne que l'article 226 du traité CE dispose que le rôle de la Commission est d'engager la phase précontentieuse si elle estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité;
11. est d'avis que ces pouvoirs discrétionnaires sont également soumis à des limites juridiques fixées par des principes généraux du droit administratif, comme il est établi par la jurisprudence de la Cour de justice, et qu'ils ne devraient pas excéder les limites indiquées par la Commission elle-même dans sa communication;
12. rappelle qu'il est préoccupé par le délai injustifié et excessif – souvent de plusieurs années – nécessaire à la Commission pour lancer et mener à terme une procédure d'infraction et qu'il est mécontent des nombreux cas de non-application par les États membres des décisions de la Cour de justice; estime que cette situation nuit à la crédibilité de l'élaboration et de l'application cohérente du droit communautaire et contribue à discréditer les objectifs de l'UE;
13. souligne une fois de plus le rôle clef des États membres dans la bonne mise en œuvre de la législation communautaire et attire l'attention sur le fait que l'application effective de celle-ci est décisive pour accroître le poids de l'Union européenne aux yeux des citoyens;
14. demande à la Commission de lui fournir une liste des États membres dont la législation n'est pas conforme à toutes les dispositions de la directive sur l'aménagement du temps de travail, en précisant quelle action elle entreprend à ce sujet; prie instamment la Commission de prendre rapidement des mesures, conformément à ses prérogatives, dans tous les cas et à l'égard de tous les États membres où la transposition ou la mise en œuvre de la directive n'est pas conforme au droit établi par le législateur et la Cour de justice;
15. prie instamment la Commission d'analyser immédiatement la nouvelle loi allemande adoptée le 1^{er} janvier 2004 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, afin d'évaluer si elle est conforme à toutes les dispositions de la directive sur l'aménagement du temps de travail et à tous les arrêts pertinents de la Cour de justice; souligne que la Commission se doit d'examiner les modalités précises de la mise en œuvre de cette directive;
16. note que la Commission a récemment révisé ses lignes directrices sur la procédure d'infraction; comprend, à la lecture de ce document, qu'une liste des décisions sera remise

à l'avance aux représentants permanents et aux États membres et que des communiqués de presse sur les décisions relatives aux infractions pourraient être diffusés le jour de l'adoption officielle; relève toutefois qu'aucune disposition n'est envisagée pour informer le Parlement ou ses commissions compétentes;

17. réitère sa demande expresse à la Commission de tenir le Parlement, et en particulier sa commission des pétitions, pleinement informé des décisions prises dans le cadre des dossiers d'infraction à tous les stades de la procédure;
18. souligne que, conformément à l'article 230 du traité CE, le Parlement a le droit de saisir la Cour de justice sous les mêmes conditions que le Conseil et la Commission et que le Parlement, en vertu de l'article 201 du traité, a le pouvoir de contrôler les activités de la Commission;
19. invite également tous les États membres, compte tenu de ce qui précède, à respecter pleinement les normes d'hygiène et de sécurité sur le lieu de travail, en appliquant le principe selon lequel, en cas de doute, il convient de choisir l'interprétation la plus favorable à la santé et à la sécurité des travailleurs (*in dubio pro operario*);
20. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, et au médiateur européen.

EXPOSÉ DES MOTIFS

En novembre 2001, le plaignant, un médecin allemand, a demandé à la Commission d'ouvrir une procédure d'infraction à l'encontre de l'Allemagne. Le plaignant faisait valoir que l'Allemagne enfreignait la directive du Conseil 93/104/CE du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail¹ ("directive 93/104"), en ce qui concernait l'activité des médecins dans les hôpitaux, en particulier leur temps de garde. Aux yeux du plaignant, cette situation créait un risque considérable pour le personnel comme pour les patients.

Dans sa plainte (2333/2003/GG) le plaignant affirme que la Commission n'a pas traité sa plainte pour infraction dans un délai convenable.

Dans la décision finale de cette enquête, le médiateur européen note que, dans l'affaire en question, près de 15 mois se sont écoulés avant que la Commission ne commence à examiner les objections soulevées par le plaignant en envoyant une demande d'information à l'État membre concerné. Le médiateur européen a estimé que la Commission n'a pas traité la plainte pour infraction du plaignant dans un délai raisonnable et qu'il y a là un cas de mauvaise administration.

Entre-temps, l'Allemagne avait adopté une nouvelle loi afin de mettre la législation allemande en conformité avec la directive 93/104/CE et la Commission avait besoin d'examiner la compatibilité de cette nouvelle législation avec le droit communautaire afin de pouvoir traiter la plainte pour infraction.

Le 6 décembre 2004, la Commission a informé le plaignant qu'elle avait adopté une proposition de modification de la directive sur le temps de travail (2003/88/CE)² et qu'elle examinerait sa plainte à la lumière de cette proposition.

Le 2 novembre 2005, le plaignant s'est à nouveau tourné vers le médiateur européen (plainte 3453/2005/GG). Il faisait savoir qu'il n'avait pas reçu d'autre information sur la position que la Commission se proposait d'adopter sur son cas. Il soutenait que la Commission repoussait le problème à plus tard et ignorait les observations du médiateur. Il réitérait, pour l'essentiel, les allégations présentées dans sa précédente plainte.

Dans son avis, la Commission a affirmé qu'elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour entamer ou poursuivre une procédure d'infraction.

Le plaignant a fait valoir que le droit de l'UE n'envisage pas la possibilité de passer outre les lois et arrêts au motif que la Commission a proposé de nouvelles règles. Si le fait de soumettre de telles propositions rendait légale l'ignorance du droit en vigueur, le système juridique des Communautés européennes serait, d'après le plaignant, une mascarade. En agissant comme elle l'a fait, la Commission met en péril la paix juridique et dénature délibérément le droit.

¹ JO L 307 du 13.12.1993, p. 18-24.

² JO L 299 du 18.11.2003, p. 9-19.

Le 12 septembre 2006, le médiateur européen a envoyé la recommandation suivante à la Commission:

La Commission devrait traiter la plainte pour infraction du plaignant aussi rapidement et diligemment que possible.

Le médiateur européen estimait que:

- Le fait qu'une directive (93/104) ait été remplacée par une autre (2003/88) portant sur le même sujet ne concerne en rien la plainte.
- En vertu de l'article 211 du traité CE, il est de la responsabilité de la Commission de veiller à ce que les mesures adoptées par les institutions soient appliquées.
- La Commission est la gardienne des traités. Elle a souligné que ce rôle est essentiel du point de vue de l'intérêt des citoyens européens et a reconnu l'importance du respect du droit. C'est pourquoi, traiter les plaintes pour infraction aussi rapidement et diligemment que possible relève d'une bonne pratique administrative.
- La Commission a proposé de traiter la plainte pour infraction à la lumière de sa proposition de modification de la directive applicable. La Commission semble estimer que l'article 211 du traité CE ne l'obligeait pas à garantir la mise en œuvre d'une directive en cours de modification.
- Les directives 93/104 et 2003/88 étaient toutes les deux en vigueur et il n'y a pas de règle ou de principe autorisant la Commission à ne pas tenir compte du devoir que lui impose l'article 211.
- En cas d'infraction, la Commission peut décider discrétionnairement si elle veut saisir la Cour de justice. Cependant, cela ne lui donne pas le droit de repousser indéfiniment la conclusion d'une plainte au motif que la loi applicable pourrait être amendée par la suite.
- Le fait que la Commission n'ait pas traité la plainte pour infraction déposée par le plaignant dans un délai raisonnable constitue un cas de mauvaise administration.

Dans son avis détaillé, la Commission a maintenu qu'elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire bien établi pour lancer ou non une procédure d'infraction à l'encontre des États membres, et qu'elle choisit librement la manière de gérer ce type de procédures. C'est pourquoi elle avait décidé de ne pas aller plus loin dans la procédure d'infraction tant que le résultat de la procédure législative concernant sa proposition de modification de la directive 2003/88 n'était pas connu. La Commission ajoutait que ce pouvoir discrétionnaire s'applique à toutes les étapes du traitement des plaintes et des procédures, y compris à la phase précontentieuse.

Dans une communication au Parlement et au médiateur européen de 2002, concernant les relations avec le plaignant en matière d'infraction au droit communautaire, la Commission a indiqué qu'elle décide en principe d'ouvrir une procédure d'infraction ou de classer le dossier dans un délai maximum d'un an à compter de la date d'enregistrement de la plainte. Cependant, son pouvoir discrétionnaire n'est pas limité pour autant lorsqu'il semble justifié

d'adopter une approche différente, plus adaptée à telle affaire particulière.

Le médiateur a noté que:

- La Commission avait pris certains engagements à l'égard du traitement des procédures d'infraction.
- Dans sa communication, la Commission a affirmé que, en règle générale, ses services instruisent les plaintes en vue d'aboutir à une décision de mise en demeure ou de classement du dossier dans un délai maximum d'un an à dater de l'enregistrement de la plainte et informent le plaignant par écrit lorsque ce délai est dépassé. Le médiateur européen considère que le dépassement du délai d'un an n'est justifié que si la Commission est effectivement encore en train d'enquêter sur l'affaire.
- La Commission entendait traiter la plainte au regard de sa proposition de modification de la directive, qui a été déposée en septembre 2004. Il semble que la Commission n'ait pris aucune mesure nouvelle depuis lors pour faire avancer l'instruction.
- D'après la communication de la Commission, une enquête dans le cadre d'une procédure d'infraction peut aboutir à deux décisions. Soit la Commission décide d'adresser une mise en demeure, c'est-à-dire de lancer une procédure d'infraction officielle à l'encontre d'un État membre, soit elle décide de classer le dossier. Il apparaît que, dans ce cas précis, la Commission s'est abstenue d'agir plus avant en ce qui concerne son enquête.
- La Commission invoque ses pouvoirs discrétionnaires et le fait que les engagements pris dans sa communication ne limitent pas ces pouvoirs lorsqu'il paraît justifié de choisir une approche différente. Cependant, la Commission confirme que sa communication expose les mesures administratives en faveur du plaignant que la Commission s'engage à respecter lors du traitement de sa plainte et de l'instruction du dossier d'infraction correspondant. Tout en tenant pleinement compte des pouvoirs discrétionnaires de la Commission, considérer que celle-ci est autorisée à se démettre de ses engagements chaque fois qu'elle considère que la situation le justifie viderait tout simplement la communication de sa substance. Les pouvoirs discrétionnaires de la Commission devraient être exercés dans le cadre de la communication et l'absence de prise de décision ne peut pas être justifiée par les pouvoirs discrétionnaires de la Commission.
- De plus, la Commission n'a pas traité les aspects de la plainte qui n'avaient pas de rapport avec le problème juridique auquel la Commission fait référence.
- Le fait que la Commission n'ait pas adopté de position définitive quant à la plainte pour infraction déposée par le plaignant constitue un cas de mauvaise administration caractérisé. Si l'instruction était menée jusqu'au bout et qu'une infraction était constatée, la Commission aurait le droit de décider discrétionnairement si elle souhaite ou non porter l'affaire devant la Cour de justice. Or, la Commission n'a pas encore pris de décision concernant l'instruction.
- La question de savoir si la Commission a manifestement outrepassé les limites de son pouvoir discrétionnaire pourrait faire l'objet d'un débat au Parlement européen.

29.5.2008

AVIS DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES

à l'intention de la commission des pétitions

sur le rapport spécial du médiateur européen faisant suite au projet de recommandation à la Commission relative à la plainte 3453/2005/GG (2007/2264(INI))

Rapporteur pour avis: Alejandro Cercas

SUGGESTIONS

La commission de l'emploi et des affaires sociales invite la commission des pétitions, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. souligne la conclusion du médiateur européen selon laquelle il a été établi de façon objective que le non-traitement par la Commission de la plainte du pétitionnaire plusieurs années après son dépôt constitue un cas de mauvaise administration;
2. partage l'avis du médiateur européen, selon lequel la Commission doit traiter la plainte du pétitionnaire dans les plus brefs délais et avec la plus grande diligence;
3. estime qu'en l'espèce, il pourrait s'agir d'un cas d'abus du caractère discrétionnaire avec lequel la Commission interprète ses obligations, telles qu'énoncées à l'article 211 du traité CE, lequel attribue à la Commission le rôle de gardienne des traités, rôle que celle-ci outrepassé largement en s'octroyant elle-même un pouvoir discrétionnaire dans sa communication sur l'amélioration du contrôle de l'application du droit communautaire (COM(2002)0725), à tel point qu'il pourrait même s'agir d'un cas d'arbitraire plus que d'une pratique discrétionnaire;
4. indique par ailleurs que le droit communautaire doit être appliqué tel quel tant que de nouvelles dispositions ne viennent pas le modifier, ce qui signifie qu'aucune proposition législative de la Commission ne peut entraîner de *vacatio legis*, contrairement à la justification avancée par la Commission pour expliquer son absence de réaction en l'espèce;

5. souligne le fait qu'une loi allemande, adoptée le 1^{er} janvier 2004, n'a pas encore été analysée alors qu'elle contenait une disposition transitoire relative aux conventions collectives existantes qui permettait, jusqu'à la date du 31 décembre 2005, des dérogations à la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail¹, ce délai ayant ensuite été prolongé jusqu'au 31 décembre 2006 par décision du Bundesrat allemand; fait part de son étonnement à cet égard et insiste sur la nécessité, pour la Commission, d'analyser et d'évaluer cette loi ainsi que toutes les conventions collectives allemandes, dans le cadre desquelles des dérogations à la législation du travail ont été négociées, afin d'établir si la directive précitée a été transposée dans ces conventions collectives;
6. estime que cette affaire illustre les difficultés que rencontrent les États membres pour l'application de la directive 2003/88/CE, comme le laisse à penser l'évaluation d'impact approfondie (SEC(2004)1154) que la Commission a réalisée avant de procéder à la révision prévue de la directive précitée; rappelle à la Commission que d'autres plaintes ont été adressées au médiateur concernant la non-application, par d'autres États membres, de cette directive;
7. invite également, compte tenu de ce qui précède, les États membres à respecter pleinement les normes d'hygiène et de sécurité sur le lieu de travail, en appliquant le principe selon lequel, en cas de doute, il convient de choisir l'interprétation la plus favorable à la santé et à la sécurité des travailleurs (*in dubio pro operario*).

¹ JO L 299 du 18.11.2003, p. 9.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	29.5.2008
Résultat du vote final	+ : 35 - : 1 0 : 1
Membres présents au moment du vote final	Jan Andersson, Edit Bauer, Philip Bushill-Matthews, Alejandro Cercas, Derek Roland Clark, Luigi Cocilovo, Jean Louis Cottigny, Jan Cremers, Harald Ettl, Richard Falbr, Roger Helmer, Stephen Hughes, Jan Jerzy Kułakowski, Jean Lambert, Bernard Lehideux, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Maria Matsouka, Elisabeth Morin, Juan Andrés Naranjo Escobar, Csaba Öry, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Pier Antonio Panzeri, Rovana Plumb, Jacek Protasiewicz, Bilyana Ilieva Raeva, José Albino Silva Peneda, Jean Spautz, Gabriele Stauner, Ewa Tomaszewska, Anne Van Lancker, Gabriele Zimmer
Suppléants présents au moment du vote final	Françoise Castex, Gabriela Crețu, Sepp Kusstatscher, Roberto Musacchio, Ria Oomen-Ruijten, Csaba Sógor, Tatjana Ždanoka

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	25.6.2008
Résultat du vote final	+: 14 -: 1 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Sir Robert Atkins, Margrete Auken, Inés Ayala Sender, Victor Boștinaru, Michael Cashman, Proinsias De Rossa, David Hammerstein, Marian Harkin, Carlos José Iturgaiz Angulo, Marcin Libicki, Manolis Mavrommatis, Mairead McGuinness, Marie Panayotopoulos-Cassiotou
Suppléante présente au moment du vote final	Margie Sudre
Suppléant (art. 178, par. 2) présent au moment du vote final	Georgios Toussas