

La contribution du Médiateur européen à la transparence et à l'éthique dans l'Union

Note #22
14/12/2021

EN BREF

L'institution du Médiateur européen a connu ces dernières années un accroissement accéléré de ses pouvoirs et de sa visibilité. Cette note s'attache à expliquer comment le Médiateur, en l'occurrence la Médiatrice, parvient à agir malgré un mandat dénué de pouvoirs contraignants, et à étendre son influence. Elle analyse notamment les moyens employés pour convaincre les institutions européennes de mettre en œuvre une administration plus transparente, au service des citoyens de l'Union européenne. La théorie de l'institutionnalisation met en évidence les mécanismes utilisés par la Médiatrice pour gagner en autorité malgré l'absence de pouvoirs contraignants, et la façon dont elle a recours à des instruments dits de « *soft law* ». On note qu'elle s'appuie sur deux mécanismes spécifiques pour asseoir sa légitimité, non seulement aux yeux des autres institutions de l'Union européenne mais aussi à ceux des citoyens européens : la discipline et l'influence. Ils permettent d'obtenir l'intériorisation des normes et principes de bonne administration par les institutions de l'Union, et d'amener les citoyens à une certaine forme de participation à la démocratie européenne – réflexion et débat sur la transparence et l'intégrité institutionnelle, et recours au Médiateur. Il s'agit donc de démontrer l'efficacité de ces mécanismes d'institutionnalisation et d'avancer des propositions concrètes pour accroître la capacité de la Médiatrice à œuvrer au profit de la transparence et de l'éthique publique dans l'UE¹.

L'institution du Médiateur européen tire ses origines d'une tradition ancienne de médiateurs nationaux, à l'histoire et aux rôles variés, qui lui confère une nature aussi hybride qu'unique. Il s'agit d'une juridiction d'enquête qui tente de renforcer les normes éthiques de l'administration publique européenne sans bénéficier de pouvoirs



Juliette RAULET
Assistance parlementaire au Parlement européen, diplômée du Collège d'Europe



Olivier COSTA
Titulaire des chaires 'Institutions européennes' et 'Lobbying européen' de l'OEP

¹ Cette note est en partie basée sur le mémoire universitaire rédigé en 2021 par Juliette Raulet dans le cadre du diplôme d'Études politiques et de gouvernance européennes du Collège d'Europe.

contraignants. L'institution est jeune dans le contexte européen : créée en 1992 par le traité de Maastricht, la fonction n'est incarnée que depuis 1995. Du fait de sa jeunesse, la fonction de Médiateur européen est donc encore en pleine définition, qu'il s'agisse de sa nature, de ses finalités ou de son champ d'action.

Trois Médiateurs se sont jusqu'à présent succédé². Tout comme ses prédécesseurs, la titulaire actuelle, Emily O'Reilly, ancienne journaliste et Médiatrice de la République d'Irlande, pousse les citoyens à avoir davantage recours à ses services dans le but de rendre les institutions européennes plus responsables, et d'accroître la transparence de leurs processus décisionnels. Les trois titulaires de la fonction ont aussi cherché à accroître la visibilité de l'institution, qui ne sert que si les citoyens en ont connaissance. Ces dernières années, elle a multiplié les interventions publiques et les opérations de communication. Cette évolution s'explique, d'une part, par la meilleure information des citoyens quant à l'existence du Médiateur et par leur intérêt accru à l'égard de ses activités. D'autre part, elle est due à l'importance prise par la transparence en tant que critère de légitimité des institutions et de l'UE, voire comme politique à part entière, notamment depuis que le traité de Lisbonne a érigé les principes d'ouverture et de transparence en droits fondamentaux.

Afin de réfléchir à la contribution potentielle de l'institution du Médiateur à l'amélioration du fonctionnement administratif de l'Union européenne (UE), notamment dans son rapport aux citoyens, il convient d'abord de comprendre comment cet organe relativement modeste, chargé d'examiner les cas de mauvaise administration signalés par des citoyens, a pu progressivement établir des critères et principes généraux de bonne administration malgré son absence de pouvoirs contraignants. Autrement dit, il faut comprendre comment la Médiatrice parvient à agir au-delà de son mandat afin d'étendre ses pouvoirs et son influence. La théorie de l'institutionnalisation rend compte d'une telle évolution : elle postule en effet que tout nouvel organe créé au sein d'un système institutionnel cherche à accroître ses pouvoirs pour gagner en légitimité et en stabilité. Elle permet ainsi d'analyser la dynamique de l'institution du Médiateur européen, et de mettre en lumière l'instrumentalisation de la « *soft law* » par celle-ci. Concrètement, il s'agit de comprendre comment la Médiatrice utilise les mécanismes de l'influence et de la discipline pour

² Les trois titulaires de la fonction ont été : Jacob Söderman (Finlande) de 1995 à 2003 ; Nikiforos Diamandouros (Grèce) de 2003 à 2013 ; Emily O'Reilly (Irlande) depuis 2013.

convaincre les institutions, en l'absence de toute obligation légale, d'appliquer des normes de bonne administration et de les intégrer à leur fonctionnement – qu'il s'agisse de la transparence du lobbying, de l'intégrité institutionnelle, de l'accès aux documents ou du respect des droits fondamentaux. Il convient aussi de montrer comment la Médiatrice sensibilise les citoyens aux problématiques qu'elle traite et les encourage à recourir à ses services.

Cette étude offre d'abord un aperçu des outils et leviers utilisés par la Médiatrice pour promouvoir les principes et normes de bonne administration auprès des institutions de l'Union européenne (I). Elle se penche ensuite sur les moyens de diffusion que la Médiatrice emploie pour sensibiliser les citoyens (II). Elle formule enfin quelques propositions concrètes, susceptibles de permettre à l'institution d'accroître sa capacité à œuvrer au profit de la transparence et de l'éthique publique dans l'Union.

I) LA PROMOTION DE LA BONNE ADMINISTRATION AUPRÈS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Une stratégie d’institutionnalisation autour de la « bonne administration »

Le droit à une bonne administration, inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l’UE, doit beaucoup au travail de clarification et de définition mené par le Médiateur européen. En effet, si ce dernier a d’abord défini ce concept par la négative, en identifiant et en résolvant des cas de mauvaise administration, il s’est aussi efforcé de convaincre les institutions européennes d’améliorer la qualité de leurs services administratifs en créant une relation de dialogue et de confiance avec les citoyens. Une victoire majeure du Médiateur en la matière a consisté en l’adoption d’instruments de *soft law* tels que le Code européen de bonne conduite administrative. Approuvé par le Parlement européen en 2001 et composé de 27 articles inspirés de la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union, ce code énonce et définit des principes classiques tels que la légalité, l’absence de discrimination, la proportionnalité, les droits de la défense et l’obligation de motiver ses décisions, ainsi que des principes plus novateurs tels que la courtoisie dans le cadre d’un esprit de service.³

Cette montée en puissance du rôle et de l’influence du Médiateur s’inscrit dans un processus d’ « institutionnalisation » plus large. On entend par institutionnalisation l’acquisition par un nouvel organe de plus de stabilité et d’une reconnaissance publique⁴. Cela ne va pas de soi, et nombre d’institutions créées par le droit ne prennent jamais leur essor et ne parviennent pas à trouver leur place dans un système donné. Les responsables des institutions doivent donc déployer des efforts et des stratégies pour les faire exister aux yeux des autres acteurs institutionnels et du grand public. Ces processus ont été étudiés et

³ N. Diamandouros, “The European Ombudsman and Good Administration Post-Lisbon”, in D. Ashiagbor, N. Countouris and I Lianos (Eds.), *The European Union After The Treaty Of Lisbon*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 221.

⁴ S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 495, cité par L. Glušac, “Engagement et institutions politiques : Le cas de l’ombudsman”, *Philosophie et société*, 2019, vol. 30, no. 4, p. 495.

théorisés⁵, sous l'angle notamment du temps que cela exige, et du fait que l'absence de pouvoirs contraignants agit à la fois comme contrainte et comme potentialité pour une nouvelle institution. Parmi les mécanismes en jeu, l'influence et la discipline sont centraux si l'on considère le cas du Médiateur. L'influence consiste à déployer des stratégies qui conduisent autrui, malgré l'absence d'obligation, à faire ce qu'il ne ferait pas autrement. La discipline va au-delà de l'influence, en provoquant un effet d'intériorisation, par le sujet ciblé, de phénomènes initialement exogènes tels que l'observation, le jugement et l'examen, de telle manière qu'il se donne les moyens de son propre changement. Ces mécanismes sont utilisés par le Médiateur, non seulement pour convaincre les institutions de mettre en œuvre des normes de bonne administration et pour leur en faire intérioriser les principes, mais aussi pour faire (re)connaître son existence et son action vis-à-vis des autres institutions et des citoyens européens. En somme, le processus d'institutionnalisation permet au Médiateur de diffuser et de légitimer de nouvelles pratiques et règles de bonne administration.

L'enjeu pour le Médiateur est de parvenir à promouvoir des réformes administratives malgré son absence de pouvoirs contraignants, en jouant sur l'influence et la discipline. Après avoir procédé à l'examen des plaintes, le bureau de la Médiatrice dispose d'un ensemble varié d'outils non contraignants, dont les conclusions sont également non obligatoires. En premier lieu, la Médiatrice préfère toujours proposer une solution à l'amiable, qui permet de ne pas constater formellement de mauvaise administration et de parvenir à un règlement de la plainte grâce à un dialogue avec l'administration visée. Ainsi, en 2017, une plainte déposée auprès de la Médiatrice soulignait que le Parlement européen refusait de publier les noms des membres affiliés à deux partis politiques européens pour les exercices financiers 2015 à 2017. La Médiatrice a proposé au plaignant qu'il dépose une nouvelle demande d'accès à ces documents, qui a donné lieu à une autorisation d'accès par le Parlement (cas 1956/2017/THH).

La Médiatrice peut aussi émettre des recommandations lorsque l'institution ou l'organe concerné rejette une proposition de solution à l'amiable mais est en capacité de fournir réparation au plaignant, ou lorsqu'un cas particulier a des implications générales. La Médiatrice a, par exemple, usé de cet outil pour faire suite à une plainte de 2019

⁵ T.B. Lawrence, M. I. Winn et P. Devereaux Jennings, "The Temporal Dynamics of Institutionalization", *The Academy of Management Review*, vol. 26, no. 4, 2001, pp. 624-644.

concernant le *sponsoring* de la présidence du Conseil de l'UE. En 2020, elle a donc recommandé au Conseil de publier des orientations pour les États membres afin de les sensibiliser aux enjeux de réputation liés à cette question (cas 1069/2019/MIG).

Par ailleurs, la Médiatrice publie des suggestions d'amélioration qui ne se fondent pas sur des cas de mauvaise administration. Leur portée est davantage pédagogique : elles incitent les institutions à la réflexion quant à la manière dont leur administration fonctionne et fournissent des pistes d'amélioration en la matière. Ainsi, en 2018, une ONG humanitaire a fait part de son inquiétude vis-à-vis de la manière dont certains experts du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) menaient leurs auditions auprès des demandeurs d'asile. La Médiatrice a suggéré à l'EASO de mettre en place un mécanisme de dépôt de plainte interne, ce qui fut fait (cas 1139/2018/MDC).

Enfin, les constatations de mauvaise administration interviennent dans les cas où aucune réparation n'est possible, ou en guise de conclusion lorsqu'une institution a refusé de suivre les recommandations de la Médiatrice.

Ces divers outils de *soft law* offrent au Médiateur une grande marge de manœuvre pour édicter des normes non contraignantes de bonne administration précises, tout en augmentant la probabilité de leur respect par les institutions, sous l'effet d'une discipline, là encore non contrainte.

L'accroissement des pouvoirs d'enquête par la Médiatrice européenne

L'augmentation quantitative des pouvoirs d'enquête

Pour l'essentiel, le Médiateur est contraint de jouer des mécanismes d'influence et de discipline pour convaincre les institutions d'agir selon ses recommandations, en invoquant notamment les potentiels dommages que leur réputation pourrait subir si elles s'en abstenaient. Les outils à la disposition du Médiateur ont toutefois connu une diversification notable depuis la prise de fonctions de la titulaire actuelle, Emily O'Reilly. Avant son arrivée, les enquêtes étaient fondées soit sur des plaintes citoyennes, soit sur des décisions propres

du Médiateur. Ces « enquêtes d’initiative » découlent soit de plaintes non recevables mais soulevant un problème important, soit des recherches effectuées par le bureau du Médiateur pour identifier des enjeux d’ampleur systémique. Les enquêtes d’initiative lui confèrent donc une grande marge de manœuvre pour choisir les problématiques dont il entend traiter. Ce type d’enquête permet aussi de sensibiliser le public à des questions particulières et de susciter un débat de fond sur les pratiques administratives de l’Union, parmi les institutions mais aussi au sein de la société civile.

Emily O’Reilly a poussé plus loin encore cette approche en 2013, à l’occasion de la présentation de sa stratégie pour la mandature 2014-2019. Elle y annonçait l’élargissement du champ des enquêtes d’initiative par la création de deux nouvelles modalités : les « enquêtes stratégiques » et les « initiatives stratégiques ». L’objectif des premières est de traiter de manière proactive de questions d’importance stratégique – la gouvernance de l’UE, les droits fondamentaux et l’autonomisation des citoyens, au premier chef. Les « initiatives stratégiques » sont relatives à des cas qui ne nécessitent pas forcément l’ouverture d’une enquête, mais appellent, selon la Médiatrice, des clarifications. L’institution a ainsi fait usage de cet outil pour approfondir le sujet des obligations de transparence de la Commission européenne dans ses interactions avec les représentants d’intérêt de l’industrie du tabac, en vue de la révision de la législation européenne dans ce domaine. L’initiative a été lancée après l’entrée en fonctions d’un ancien commissaire dans un cabinet de représentation d’intérêts chargé de conseiller un grand fabricant de tabac. À cette occasion, la Médiatrice a fermement encouragé la Commission à s’assurer que l’ancien commissaire respectait les limitations imposées dans l’exercice de son nouveau rôle, afin d’éviter tout conflit d’intérêts⁶. Ce nouvel outil de *soft law* présente donc la particularité d’aller au-delà des enquêtes définies et prévues par le mandat et le statut de la Médiatrice européenne. En outre, il lui permet de s’adresser directement aux institutions au nom des citoyens, en tant qu’organe d’éthique, et de rechercher les domaines potentiels de mauvaise administration systémique afin d’agir dans l’intérêt des citoyens.

Une reconnaissance accrue de l’action de la Médiatrice européenne

⁶ Médiateur européen, "The European Commission's transparency obligations in the context of the forthcoming review of EU tobacco legislation", affaire SI/1/2021/KR, 12 juillet 2021, consulté le 30 septembre 2021 <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/58713>.

L'influence croissante de la Médiatrice, via les mécanismes d'influence et de discipline, ont été mis en relief par la pandémie de COVID-19. En juillet 2020, elle a demandé à l'Agence européenne des médicaments (EMA) de lui fournir de plus amples informations sur la manière dont elle gérait la crise sanitaire, notamment du point de vue de la transparence. Plus récemment encore, au mois d'août 2021, elle a ouvert une enquête sur le refus, par l'EMA, de publier des documents relatifs à la fabrication de vaccins à ARNm contre la COVID-19. Elle a gagné en visibilité à la même époque en lançant plusieurs enquêtes sur les contrats d'achat de vaccins. Ouvertes à la fois sur la base de plaintes déposées par des ONG et de sa propre initiative, elles portaient sur les demandes de documents adressées à la Commission européenne et à d'autres institutions, agences ou organes de l'UE, et restées sans réponse. La crise de la COVID a donc donné un nouvel élan à l'institution du Médiateur et contribué à la stabilisation de son rôle.

Preuve ultime de l'efficacité de sa stratégie d'institutionnalisation, la Médiatrice a vu, le 24 juin 2021, son statut modifié par un accord interinstitutionnel inspiré par une résolution du Parlement européen de 2019. Cette réforme, la première depuis 2008, contient de nombreuses dispositions importantes, au premier rang desquelles la formalisation du droit pour le Médiateur de mener des enquêtes stratégiques d'initiative. L'institution se voit également octroyer le pouvoir de vérifier que les institutions européennes luttent réellement contre le harcèlement (notamment sexuel), ainsi qu'un rôle accru dans la formulation de recommandations relatives à la protection des lanceurs d'alerte. La reconnaissance formelle du pouvoir d'enquête stratégique d'initiative marque une étape essentielle dans le renforcement des pouvoirs de la Médiatrice. Son institutionnalisation et son autonomisation sont confortées par une autre évolution : l'article 16 du nouveau statut précise que l'institution « se voit attribuer un budget adapté, suffisant pour assurer son indépendance et l'accomplissement de ses fonctions⁷. »

⁷ Règlement 2021/1163 du Parlement européen du 24 juin 2021 fixant 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 <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/legal-basis/statute/fr> (consulté le 30 septembre 2021).

II) FAIRE CONNAÎTRE LES POSSIBILITÉS DE RECOURS ET LES ENJEUX DE LA BONNE ADMINISTRATION

La visibilité croissante du Médiateur européen auprès des citoyens

Afin que les citoyens européens s'approprient davantage les moyens de recours et de participation offerts par son institution, Emily O'Reilly s'appuie sur le travail de ses prédécesseurs. Ceux-ci ont fait du Médiateur non seulement un porte-parole des citoyens, mais aussi l'auteur et le promoteur d'une définition de la bonne administration qui dépasse la dichotomie initiale du caractère légal ou illégal des activités menées par les institutions européennes, afin de renforcer l'intégrité de l'UE dans son ensemble.

La transparence a aussi toujours été au cœur des préoccupations de l'institution, qui cherche à favoriser l'ouverture du régime politique de l'Union et la participation des citoyens afin d'en renforcer la légitimité démocratique. Le Médiateur garantit en effet le respect du droit à l'accès aux documents et promeut de bonnes pratiques administratives afin d'améliorer la gouvernance européenne. Il défend une conception exigeante de la démocratie sur le modèle nordique, qui entend assurer la responsabilité politique des administrations via l'implication citoyenne. L'efficacité de la démarche est indéniable : l'accroissement de la participation des citoyens ressort clairement d'un survol statistique des plaintes relatives à la transparence ; depuis la création de l'institution, 20 à 25 % des plaintes portent en effet sur les processus de recrutement et de prise de décision des institutions européennes⁸. En 2020, les thématiques principales étaient les suivantes : transparence (25 % des plaintes), accès aux informations et aux documents, respect des droits de procédure (15 %), recrutement (13 %), et gestion des questions relatives au personnel (11 %).

⁸ Chiffres basés sur les rapports annuels de l'institution, 1995-2020. Médiateur européen, Rapports annuels, consulté le 30 septembre 2021, <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/our-strategy/annual-reports>.

Si Emily O'Reilly poursuit le même but que ses prédécesseurs, elle prête davantage d'attention à l'accroissement de la visibilité de l'institution auprès des citoyens, en tant que moyen de réformer la culture administrative des institutions européennes. Elle essaie aussi de sensibiliser les États membres à la transparence dans le processus d'élaboration de la législation européenne, s'agissant notamment du respect du registre de transparence commun (à la Commission et au Parlement) des représentants d'intérêt. Dans sa stratégie pour la législature 2019-2024, « Cap sur 2024 », la Médiatrice appelle à la mise en place d'une administration plus transparente, éthique et efficace, en coopération avec les institutions de l'UE⁹. Ce document a été mis à jour en décembre 2020, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, afin d'appeler à une implication accrue de l'administration de l'UE sur le terrain, et de souligner divers enjeux prioritaires : transparence du déploiement des vaccins, plan de relance européen, euroscepticisme, migration et sécurité. La Médiatrice souligne que si l'UE est, de manière générale, dotée de normes ambitieuses en matière d'administration, d'éthique et de transparence, ses institutions devraient fixer elles-mêmes des normes administratives globales, au moins aussi ambitieuses que celles édictées par le Code européen de bonne conduite administrative, juridiquement contraignantes et, surtout, harmonisées¹⁰. On voit ici toute l'importance qu'elle accorde à l'idée d'une intériorisation des principes de bonne administration, et d'une institutionnalisation de l'organe qu'est le Médiateur.

Depuis 2013 : un regain d'initiatives et une diversification des outils de communication

Le recours aux médias

⁹ Médiateur européen, Rôle et stratégie, consulté le 14 octobre 2021, <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/our-strategy/home/fr>.

¹⁰ “2015.10.22 EU Ombudsman Emily O'Reilly Brussels Speech QA”, Internet Archive, 2015, consulté le 19 octobre 2021, <https://archive.org/details/20151022EUOmbudsmanEmilyOReillyBrusselsSpeechQA>.

La présence dans les médias a toujours constitué une préoccupation pour le Médiateur européen, mais E. O'Reilly a mis un accent spécifique sur la médiatisation de ses activités dès la publication de sa stratégie 2014-2019. Elle a déployé ce faisant une véritable stratégie de légitimation de l'institution, dont elle s'est expliquée en avril 2021 en ces termes : « *Il y a eu une augmentation [des demandes] et je pense qu'elle s'explique par le fait que les citoyens sont plus au courant de l'existence du Médiateur européen. (...) Nous faisons constamment la promotion de notre travail auprès des médias, des groupes de la société civile, des associations citoyennes, des entreprises et de la communauté académique pour sensibiliser sur nos réalisations mais aussi pour trouver de nouvelles idées sur le type de stratégie que nous devrions mener*¹¹. »

Au-delà de l'accroissement quantitatif de la présence du Médiateur dans les médias, la manière dont ses activités ont été rapportées a connu une évolution notable, déjà entamée sous le mandat de Jacob Söderman. Ce dernier se servait déjà des médias pour promouvoir une conception des rapports interinstitutionnels privilégiant la résolution de conflits plutôt que la réprobation et le blâme, afin d'augmenter la probabilité que les institutions européennes se conforment à ses recommandations. En partant du même principe, E. O'Reilly a développé une stratégie au potentiel médiatique fort en créant un « Prix d'excellence de la bonne administration ». Instauré en 2019 et remis annuellement à un ou plusieurs organe(s) de l'UE, il récompense « les actions de l'administration publique de l'UE ayant un impact positif visible et direct sur la vie des citoyens¹² ». Cette approche positive permet d'améliorer l'image de la Médiatrice auprès des institutions sur lesquelles elle enquête, en soulignant les solutions trouvées plutôt que les problèmes soulevés. Ainsi le Prix 2021 a récompensé les efforts déployés par la Direction générale de la Protection civile et opérations d'aide humanitaire de la Commission européenne (DG ECHO) et par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) pour rapatrier les citoyens bloqués à l'étranger du fait de la pandémie de COVID-19. C'est aussi un élément de communication, qui contribue à la médiatisation des principes, normes

¹¹ J. Flury, T. Boucart, " Les plaintes que nous recevons relèvent de plus en plus de l'intérêt public ", Le Taurillon, 19 avril 2021, consulté le 29 avril 2021, <https://www.taurillon.org/emily-o-reilly-les-plaintes-que-nous-recevons-relevant-de-plus-en-plus-de>.

¹² Médiateur européen, "Le Médiateur annonce les lauréats du Prix de la bonne administration 2019", 27 juin 2019, consulté le 19 octobre 2021, https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/115766?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25.

et bonnes pratiques administratives conçues et défendues par la Médiatrice auprès des citoyens.

La présence sur les réseaux sociaux

La Médiatrice est aussi très présente sur les réseaux sociaux, où elle possède trois comptes actifs : Twitter, Instagram et LinkedIn. Un rapide examen des deux premiers permet d'évaluer l'entreprise de sensibilisation menée par l'institution à destination du grand public. Le compte Twitter de la Médiatrice a été créé en octobre 2012. Le 27 avril 2021, elle avait publié 7 449 tweets¹³ et sa page comptait plus de 30 000 abonnés. Le bureau d'E. O'Reilly a été le premier à utiliser cet outil pour tenter de faire connaître plus largement l'existence de l'institution et ses activités. Si les statistiques ne sont disponibles qu'à partir de décembre 2014, on note une certaine stabilisation de la fréquence de publication à 1,3 par jour en moyenne, avec des pics liés à des occasions particulières (25^e anniversaire de l'institution, remise du Prix d'excellence de la bonne administration, etc.) Le bureau de la Médiatrice a aussi créé un compte Instagram en 2016, avec une première publication le 25 décembre de la même année. Le compte a près de 3 400 abonnés, un nombre encore modeste mais en augmentation continue – il en comptait en effet un peu plus de 2 900 en avril 2021.¹⁴

Tous les moyens sont donc mobilisés par l'institution pour que les citoyens prennent connaissance de son existence, des problématiques qui l'animent et du type de questions dont elle traite, et pour qu'ils fassent appel à elle. La participation des citoyens au contrôle du travail administratif des institutions européennes renforce l'importance que celles-ci accordent à leur réputation et, de fait, accroît l'autorité de la Médiatrice à leur égard. L'efficacité de cette stratégie ressort clairement des statistiques contenues dans les rapports annuels du Médiateur européen. L'accroissement des activités de l'institution est impressionnant : en 2020, 2 148 plaintes ont été déposées, dont 365 déclarées admissibles, et cinq enquêtes d'initiative ouvertes ; en 1995, on ne comptait que 298 plaintes, dont 29 admissibles. Le nombre d'enquêtes ouvertes sur la base de plaintes entre 2015 et 2019 – de 245

¹³ Twitonomy, @EUombudsman, 27 avril 2021, <https://www.twitonomy.com/profile.php?sn=EUombudsman>.

¹⁴ 3 369 abonnés au 30 septembre 2021, contre 2 948 au 26 avril de la même année. Source : Instagram, EUombudsman, <https://www.instagram.com/euombudsman/?hl=fr>.

à 490, selon des années – indique toutefois une tendance à la stabilisation quantitative du travail du Médiateur¹⁵.

Depuis sa création par le traité de Maastricht, le Médiateur européen a donc connu une institutionnalisation croissante, qui a renforcé son influence et son autorité. Désormais, les institutions européennes accordent une grande importance à ses recommandations et commentaires, même s'ils restent dépourvus de force contraignante. Cette évolution ne doit pas masquer le chemin qui lui reste à parcourir pour être à la hauteur des attentes que les citoyens, experts et commentateurs formulent à l'endroit du système politique de l'UE, en termes de démocratie, de bonne administration et de transparence. Aussi faut-il envisager une série de réformes ambitieuses.

La crise de confiance durable des citoyens dans les institutions de l'UE a suscité ces dernières années de multiples initiatives. Plus personne ne nie, au cœur même du système politique de l'UE, l'existence d'un problème de légitimation. Celui-ci est sans doute alimenté par une perception erronée des choses et par les fausses nouvelles que diffusent les adversaires de l'intégration européenne, mais un consensus émerge néanmoins pour reconnaître l'existence d'une carence. On s'accorde ainsi à reconnaître la nécessité d'améliorer la gouvernance de l'Union, de l'ouvrir davantage à la société civile, de mieux communiquer sur ses actions et d'établir de nouvelles normes de bonne administration. Le traité de Lisbonne (2009), de même que des réformes internes aux institutions – telles que la *Better Regulation Strategy* de la Commission – ont déjà permis des progrès. Mais ils sont insuffisants pour réconcilier les citoyens avec l'Union.

La Conférence sur l'avenir de l'Europe, en mai 2021, a vocation – entre autres – à se saisir de cette problématique. Un des quatre panels de citoyens y consacre d'ailleurs ses travaux. Dans ce contexte, les représentants des États de l'Union et de la Commission européenne, de nombreux députés européens et la Médiatrice européenne ont signé un *transparency pledge* (promesse de transparence) fin

¹⁵ Médiateur européen, Rapport annuel 2020, 18 mai 2021, consulté le 14 octobre 2021, <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/doc/annual-report/fr/141317>.

septembre 2021¹⁶. Ils appellent à ce que l'UE jouisse de la pleine confiance de ses citoyens, et soit responsable, efficace et transparente. Ils s'engagent à œuvrer pour davantage de transparence, afin que les citoyens puissent mieux suivre l'élaboration des politiques et normes européennes, et être mieux impliqués dans ce processus. Ce document reprend le discours développé par le Médiateur sur la transparence, concept qui n'a pas toujours été vu d'un bon œil par certains acteurs des institutions européennes, qui faisaient valoir qu'elle pouvait s'opposer à l'émergence d'un consensus ou aux intérêts stratégiques des institutions et de l'Union.

5 PROPOSITIONS DE RÉFORMES

Aujourd'hui, il existe un contexte politique propice à la promotion de la transparence et à la revalorisation du rôle du Médiateur par une série de réformes modestes ou plus ambitieuses. Cinq peuvent être envisagées à court et moyen termes :

1

Accroître les moyens budgétaires du Médiateur.

L'argent est toujours le nerf de la guerre pour une institution, mais c'est une ressource encore plus fondamentale quand elle est en voie d'affirmation et de consolidation. Les finances conditionnent en effet non seulement les moyens de travail de la Médiatrice (locaux, ressources humaines, enquêtes et missions, communication...) mais aussi son indépendance organisationnelle. Le budget et les moyens humains des organisations figurent en effet au premier rang des indicateurs « d'institutionnalisation » que développent les chercheurs pour évaluer leur autonomie et leur influence. Le budget global du Médiateur est d'environ 12 millions d'Euros ; il finance notamment 43 emplois permanents et 30 emplois temporaires¹⁷. Ces moyens ne sont pas négligeables mais ils sont nettement inférieurs, par exemple, à ceux du Défenseur des droits en France – successeur depuis 2011 du Médiateur de la République ; son budget est d'environ 28 millions d'Euros, et il dispose de 250 collaborateurs. Les moyens du Médiateur de l'UE sont aussi sans commune mesure

¹⁶ Ministry of Foreign Affairs of Denmark, "Alliance for Transparency", consulté le 12 décembre 2021, <https://um.dk/en/foreign-policy/denmark-in-the-eu/alliance-for-transparency>.

¹⁷ Commission européenne, Projet de budget annuel de l'Union pour l'exercice 2002, consulté le 12 décembre 2021, <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2022/fr/SEC08.pdf>.

avec ceux des autres institutions ou organes de l'UE ; il est par exemple de 2 milliards d'Euros pour le Parlement européen (dépenses de fonctionnement et de personnel). En outre, la Médiatrice fait preuve d'une grande modération dans ses demandes budgétaires, et a même réduit sa demande pour 2022 (- 2,4 %). Compte tenu du caractère crucial des enjeux de la légitimation de l'UE et de la restauration de la confiance des citoyens dans ses institutions, une revalorisation substantielle des moyens de la Médiatrice serait nécessaire.

2

Assurer l'indépendance du Médiateur vis-à-vis du Parlement européen.

Le Médiateur européen est lié institutionnellement au Parlement européen (PE) à de multiples endroits. D'abord, l'article qui inclut les dispositions relatives au Médiateur, se situe dans la section consacrée au PE. Il prévoit qu'il est élu par le PE, et peut être destitué par la Cour de justice à la demande de celui-ci. Le Médiateur doit aussi rapporter au PE tous les ans ; inversement, sa commission des pétitions rapporte elle-même sur les activités du Médiateur. L'assemblée est également chargée de définir le statut et les modalités d'action du Médiateur, après avis de la Commission et approbation du Conseil. Enfin, il est hébergé dans les locaux du PE, et celui-ci l'assiste matériellement dans ses enquêtes.

Pour autant, le PE fait partie des institutions destinataires de ses recommandations et commentaires. Si le PE est une institution qui cultive plus que d'autres l'art de la transparence, elle n'est pas exempte de reproches. Il existe par exemple de potentiels conflits d'intérêts pour les nombreux élus qui exercent des activités professionnelles en sus de leur mandat auprès de sociétés et organisations concernées par les politiques européennes. L'ONG *Transparency International EU* considère ainsi que plus d'un quart des députés européens sont dans une position de « *moonlighting* », et donc la cible potentielle des commentaires de la Médiatrice¹⁸.

¹⁸ Transparency International EU, « Burning the candle at both ends: one quarter of MEPs top up their EU salary with side jobs », consulté le 12 décembre 2021, <https://transparency.eu/burning-candle-mep-income/>

Concrètement, si les parlementaires européens venaient à s'agacer des initiatives de la Médiatrice, ils pourraient exercer toute une gamme de pressions sur elle, jusqu'à rendre son travail impossible. Il conviendrait donc qu'elle devienne institutionnellement indépendante du PE – même si celui-ci restait en charge de l'élire.

3

Améliorer la coordination avec les autres organes de contrôle de l'UE.

L'UE a la réputation, injustifiée, d'être un système politique en roue-libre, dépourvu de mécanismes de contrôle, de *checks and balances*. Ceci est inexact, à deux titres. D'abord, il existe une réelle interaction politique entre les différentes institutions centrales : Commission, PE et Conseil/Conseil européen ne sont pas sur la même ligne, et ne se ménagent pas. Ensuite, il existe de nombreux organes de contrôle, qui disposent d'une réelle capacité à examiner les activités des acteurs de l'UE et à en sanctionner les éventuelles dérives : Cour de Justice de l'Union, Cour des Comptes, OLAF, sans parler des divers organes du PE spécialisés dans le contrôle – Commission des pétitions, Commission du Contrôle Budgétaire, commissions temporaires et commissions d'enquêtes. Ces différents organes entretiennent des relations et contribuent à l'information des citoyens ou des plaignants sur la meilleure stratégie à conduire pour défendre leurs intérêts.

Toutefois, la situation est loin d'être optimale : ces organes ne sont pas toujours dans des logiques de coopération et présentent un paysage chaotique aux citoyens. Une approche globale de leurs interactions et rôles respectifs serait bénéfique à la place et à l'influence du Médiateur européen. Elle pourrait prendre la forme d'une meilleure information des citoyens sur les possibles voies de recours, d'une transmission de cas, et d'une réflexion conjointe sur les enjeux de la transparence et de la bonne administration. Cette collaboration pourrait inclure les acteurs du réseau SOLVIT, service assuré par les administrations nationales des États membres pour examiner les problèmes que les citoyens et les entreprises rencontrent dans l'application des droits que leur ouvrent les normes de l'UE. Le réseau pourrait rediriger, quand cela est pertinent, les plaignants vers la Médiatrice.

4

Renforcer les liens avec le Réseau européen des médiateurs (ENO).

Il existe un Réseau européen des médiateurs, créé en 1996, qui met en relation le Médiateur européen et les médiateurs nationaux et régionaux afin de garantir que les plaignants puissent obtenir de l'aide au niveau adéquat. Ce réseau est, pour l'heure, peu dynamique. Il importe de le réactiver, sous l'égide de la Médiatrice européenne, avec trois objectifs. Le premier est l'affirmation de la place et du rôle des médiateurs dans les médias, et de promouvoir le recours à ces organes. En deuxième lieu, il s'agit de mieux conseiller les citoyens sur les démarches à conduire et sur l'état du droit européen, et de les informer de la possibilité de saisir la Médiatrice européenne. En troisième lieu, ce réseau est un outil permettant aux différents médiateurs d'échanger sur leurs pratiques, méthodes et stratégies, de façon à identifier les options les plus efficaces et pertinentes.

5

Adopter un accord interinstitutionnel sur la bonne administration.

Pour finir, un accord interinstitutionnel, signé par les principales institutions de l'Union, pourrait codifier les principes de bonne administration identifiés par l'institution du Médiateur depuis 1995. Cet accord pourrait inclure un engagement clair des institutions sur des grands principes, ainsi qu'à prendre en compte et respecter les recommandations de la Médiatrice. Une proposition de texte pourrait être rédigée par la Médiatrice elle-même.