

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

Note #22
14/12/2021



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

Le Traité de Maastricht a institué en 1993 un Médiateur européen, parmi un ensemble de mesures visant à rapprocher les citoyens des institutions de l'Union européenne (UE) et à lutter contre le déficit démocratique. Le Médiateur européen – en l'occurrence, la Médiatrice, Emily O'Reilly, depuis 2013 – a connu ces dernières années un accroissement de ses pouvoirs et de sa visibilité. Cette note s'attache à expliquer comment il parvient à agir malgré un mandat dénué de pouvoirs contraignants, et à étendre son influence. Elle propose des pistes de réformes pour donner à cette institution sa pleine mesure.

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



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

Le droit à une bonne administration, inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit beaucoup au travail de clarification et de définition mené par le Médiateur européen. Il dispose pour cela d'un ensemble varié d'outils non contraignants, dont les conclusions sont également non obligatoires : examen des plaintes, recherche de solutions à l'amiable, recommandations, constat de mauvaise administration, remarques publiées après la décision de l'institution ou de l'organe. Ces outils, utilisés de manière stratégique, permettent au Médiateur de faire évoluer les pratiques des institutions de l'Union en mobilisant deux mécanismes : l'influence et la discipline. L'influence consiste à déployer des stratégies qui conduisent une institution à faire ce qu'elle ne ferait pas

autrement ; la discipline va au-delà, en provoquant un effet d'intériorisation par l'institution de règles non contraignantes.

A l'origine, les enquêtes du Médiateur étaient fondées sur des plaintes citoyennes ou sur des initiatives. Celles-ci découlaient soit de plaintes non recevables, mais soulevant un problème important, soit des recherches effectuées par le bureau du Médiateur. Depuis 2013, Emily O'Reilly a poussé plus loin cette approche en créant de deux nouvelles modalités d'enquêtes : les « enquêtes stratégiques » et les « initiatives stratégiques ».

Preuve de l'efficacité de sa stratégie d'institutionnalisation, la Médiatrice a vu, le 24 juin 2021, son statut modifié par un accord interinstitutionnel, et ses pouvoirs élargis.

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

E. O'Reilly a mis un accent spécifique sur la médiatisation de ses activités dès la publication de sa stratégie 2014-2019. Comme son prédécesseur, Jacob Söderman, elle promeut une conception des rapports interinstitutionnels privilégiant la résolution de conflits plutôt que la réprobation et le blâme. Elle permet d'améliorer l'image de la Médiatrice auprès des institutions sur lesquelles elle enquête, et contribue à la médiatisation des principes, normes et bonnes pratiques administratives qu'elle défend. La Médiatrice est aussi très présente sur les réseaux sociaux, où elle possède trois comptes actifs : Twitter, Instagram et LinkedIn, ce qui lui permet d'informer un large public sur ses activités.

5 PROPOSITIONS DE RÉFORMES

Aujourd'hui, le contexte politique est 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 une ressource fondamentale pour une institution en voie d'affirmation et de consolidation. Pour l'heure, le Médiateur européen dispose d'un budget limité, bien inférieur à celui de certains de ses homologues nationaux. 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 de ses moyens serait nécessaire.

2

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

Le Médiateur est une institution dans l'institution : il est élu par le Parlement européen (PE), contrôlé par celui-ci et hébergé dans ses locaux. Le PE est aussi en charge de proposer les réformes relatives à son statut. Pour autant, il fait partie des institutions destinataires des recommandations et commentaires de la Médiatrice. Si elle venait à entreprendre des démarches déplaisant aux députés européens, ceux-ci pourraient exercer des pressions sur elle. Il conviendrait donc qu'elle devienne indépendante du PE – hormis son élection.

3

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

Il existe à l'échelle de l'Union de nombreux organes de contrôle : Cour de Justice de l'Union, Cour des Comptes, OLAF (Organe de lutte anti-fraude), sans parler des divers organes du PE spécialisés dans le contrôle. Ces différents acteurs 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.

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.

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.