

RENFORCER LE MÉDIATEUR EUROPÉEN

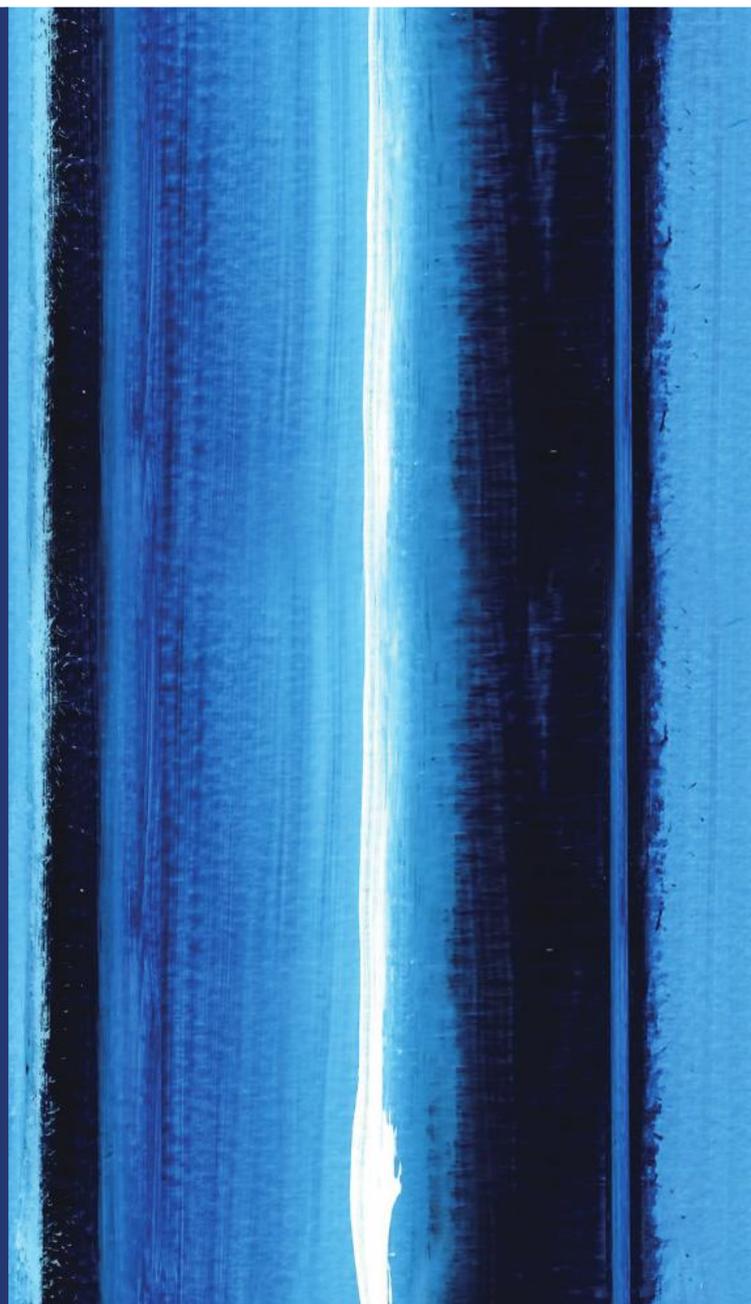
Un enjeu de démocratie pour l'Europe

Rémi LETURCQ

Sous la direction de Denis STOKKINK

ÉTUDES & DOSSIERS | FEV 2021

Participation citoyenne





COMPRENDRE POUR AGIR

RENFORCER LE MÉDIATEUR EUROPÉEN
Un enjeu de démocratie pour l'Europe

Rémi LETURCQ

Sous la direction de Denis STOKKINK

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	2
INTRODUCTION	3
1. Le Médiateur européen	3
2. La proposition de réforme du Statut	4
3. Question et pistes de recherche	5
I. Le Médiateur européen et la notion de « bonne administration »	6
1. La « maladministration » : un concept délibérément volatile	6
2. Un instrument privilégié pour penser « au-delà » du droit	8
II. Le Médiateur européen pour contourner les pesanteurs administratives	11
1. L'impuissance du Parlement européen à réformer l'organisation administrative de l'Union	11
2. La proposition comme cheval de Troie : le prétexte d'une « mise à jour »	12
3. Tentative de « siphonnage » : activisme et résistances des institutions	14
III. Prendre acte des transformations du Médiateur européen	17
1. Des transformations consécutives à une « quête d'indépendance »	17
2. Design souple et nécessaire incarnation : une institution particulièrement malléable	20
CONCLUSION	23
BIBLIOGRAPHIE	24

AVANT-PROPOS

Le 12 février 2019, le Parlement européen adoptait à une large majorité de ses membres une proposition qu'il avait initiée un an plus tôt, visant à réformer le Statut du Médiateur européen, de façon à en étendre et consolider les pouvoirs. Institution mal connue, voire parfois dénigrée, l'information n'avait pas suscité l'enthousiasme des éditorialistes, que ça n'intéressait pas, ni celui du Conseil ou de la Commission, qui ont manifesté leur désaccord.

En bientôt 30 ans, le Médiateur européen a joué un rôle significatif dans la démocratisation de l'Union, chargé de protéger les citoyens contre les mauvaises pratiques de son administration, à la suite de plaintes ou de sa propre initiative. Le Statut qui devrait encadrer son activité a été révisé à deux reprises, en 2002 et en 2008, chaque fois qu'il était devenu trop étroit. Dix ans après, il a semblé que c'était de nouveau le cas.

Alors que se déroulent d'après négociations entre Parlement et Conseil, dont dépendent le sort du texte, Pour la solidarité se propose d'en explorer la genèse ; il doit s'agir de déterminer les raisons pour lesquelles cette mouture a été élaborée, plutôt qu'aucune ou une autre. Dans ce cadre, nous revenons par ailleurs sur la façon dont l'institution s'est construite et ce qui nous paraît finalement sa nature profonde.

Solidairement vôtres,

Denis Stokkink
Rémi Leturcq

INTRODUCTION

1. LE MÉDIATEUR EUROPÉEN

Le Médiateur européen est un organe de l'Union européenne dont les missions et modalités de fonctionnement sont d'abord esquissées par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), à son article 228. Il y est présenté comme une institution au service de la société civile européenne, c'est-à-dire, en termes juridiques, « toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre »¹, chargée d'en examiner les plaintes, dès lors qu'elles seraient relatives à l'activité administrative des institutions, jugée « mauvaise »², ou, d'une façon ou d'une autre, afférentes au fonctionnement des institutions et aux décisions qu'elles prennent, pourvu, toutefois, que ces décisions ne soient pas de nature politique ou que la revendication en elle-même ne porte pas sur ses aspects politiques, mais strictement procédurales³. Il est également habilité à intervenir « de sa propre initiative »⁴, donc capable à ce titre d'étendre par lui-même la portée de son contrôle bien au-delà de ce qui pourrait être perçu comme problématique par les citoyens de l'Union. Seule la Cour de justice en est exsangue, en principe, dès lors que les cas de mauvaise administration allégués auraient pris place « dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. »⁵

Les moyens dont le Médiateur européen dispose pour corriger les situations ou pratiques qu'il aurait lui-même identifiées comme relevant de la mauvaise administration ne sont que faiblement contraignants, le Traité ne lui accordant que la possibilité d'entamer un dialogue avec les institutions concernées. A cet égard, et quoique le Traité dispose clairement qu'il exerce ses fonctions en toute indépendance »⁶, la nature des relations entre Médiateur et parlementaires européens apparaît très ambiguë, ceux-ci faisant office de bras armé. De fait, c'est au Parlement que le Médiateur adresse ses rapports circonstanciés et c'est auprès de ce lui qu'il « entreprend les démarches appropriées »⁷, telles que la création d'une commission d'enquête⁸, dès lors qu'il ne recevrait pas, dans le cadre de ses enquêtes, toute l'« assistance souhaitée »⁹. Revient en outre aux parlementaires la responsabilité de l'élire et d'en fixer « le Statut et les conditions générales d'exercice des fonctions »¹⁰, à l'issue d'une procédure dont ils sont clairement les principaux protagonistes.

Ledit Statut vise à encadrer plus précisément l'action du Médiateur. Il dispose ainsi, par exemple, que l'instruction d'une plainte ou la conduite d'une enquête, avant de faire l'objet d'un rapport, doivent être suivies de recommandations et d'une phase de dialogue avec l'institution concernée, conclue dans les meilleurs des cas par une correction adéquate de ses pratiques administratives, voire des réparations aux plaignants, sans qu'il ne soit toujours nécessaire d'en référer au Parlement¹¹. Le Médiateur s'avère donc bien davantage qu'un organe de « contrôle », qui œuvre véritablement à la résolution des différends pouvant opposer les citoyens de l'Union à l'administration de ses institutions. Son pouvoir ne repose alors pas tant sur sa capacité à exercer une contrainte, de quelque nature, que son aptitude à se faire entendre¹² ; ce n'est pas une institution qui gouverne, mais qui dialogue. L'étymologie du terme renvoie d'ailleurs inexorablement à cette condition d'intermédiaire¹³. Dans son acception latine, le

¹ Art. 228 TFUE

² *Ibid.*

³ Herwig Hofmann, « The Developing Role of the European Ombudsman », in: Herwig Hofmann et Jacques Ziller (dir.), *Accountability in the EU*, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 1-27.

⁴ Art. 228 TFUE

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Parlement européen, « Décision du Parlement européen, du 9 mars 1994, concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 113, 4 mai 1994, pp. 15-18.

⁸ Art. 226 TFUE

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Hofmann, *loc. cit.*

¹³ « Médiateur », *Dictionnaire de l'Académie française*, [consulté le 2 septembre 2020](#).

« médiateur » désigne en effet celui qui est placé « au milieu » et opère la jonction entre deux parties, à la façon d'un « entremetteur »¹⁴, de même que le mot nordique « ombudsman » pourrait être grossièrement traduit par « celui qui plaide pour autrui »¹⁵.

Initié par le Traité de Maastricht, en 1992, le Médiateur européen compte certainement parmi les plus jeunes institutions de l'Union européenne. Son histoire plonge pourtant ses racines jusque dans les traditions politiques des pays scandinaves et les innovations constitutionnelles du XIXe siècle¹⁶. Ce n'est que plus tard, dans la seconde partie du XXe siècle, qu'il a progressivement essaimé en Europe¹⁷. Mais au niveau institutionnel européen, les choses sont nettement plus récentes, puisque les premiers efforts pour instaurer un médiateur remontent au milieu des années 1970, portés notamment par les conservateurs britanniques et danois, qui invoquent d'abord la nécessité de garantir les droits fondamentaux des citoyens de l'Union, puis celle de personnaliser le lien entre l'Union et ses citoyens¹⁸. Mais d'emblée ils se heurtent à de fortes réticences : celles des autres institutions, d'abord, qui en réfutent le caractère nécessaire ; celles des membres de la commission des pétitions du Parlement européen, ensuite, qui craignent d'être concurrencés par ce nouvel acteur et lui préféreraient un renforcement du droit éponyme¹⁹. Mais l'idée fait néanmoins son chemin, petit à petit. Un médiateur « spécialisé » est ainsi créé en 1987, chargé des « questions d'enlèvements d'enfants issus des mariages binationaux », quoique ses contours demeurent très flous.²⁰ A la fin des années 1980, alors que les échanges entre médiateurs nationaux et commission des pétitions se multiplient, la nécessité de faire advenir un véritable médiateur européen apparaît comme évidente pour beaucoup²¹. Avec les négociations du Traité de Maastricht, les gouvernements espagnols et danois parviennent à donner l'impulsion décisive et il est finalement institué au début de l'année 1993²². S'ils affichent aujourd'hui une proximité certaine, Médiateur et Parlement européens ont dû négocier âprement les termes de leur coopération et ils ne doivent finalement leur bonne entente qu'à une répartition équilibrée de leurs compétences, qui fait valoir leur complémentarité plutôt que d'éventuelles concurrence²³.

2. LA PROPOSITION DE RÉFORME DU STATUT

Quoique désormais gravée dans le marbre des traités, l'institution Médiateur européen a connu depuis 30 ans des évolutions notables, dont la proposition de révision de son Statut adoptée par le Parlement européen en décembre 2019²⁴, qui vise à étendre et renforcer ses pouvoirs, constitue la dernière tentative en date. Elle fait notamment suite à deux réformes substantielles, intervenues en 2002 et en 2008. Dix ans après, le Parlement justifie ce nouveau chantier de plusieurs façons. Il argue d'abord que le Statut en vigueur, adopté avant la révision du traité de Lisbonne, n'y était pas tout à fait conforme, s'agissant notamment de formalisme juridique : le Statut devrait aujourd'hui prendre la forme d'un règlement, pas d'une décision²⁵. Il invoque ensuite la Charte des droits fondamentaux, qui consacre dans ses articles 41 et 43 le droit à une bonne administration et celui de saisir le Médiateur : il lui incomberait en effet, à ce titre, de le doter des « outils nécessaires »²⁶ à l'accomplissement de ses missions, que leur nature constitutionnelle aurait rendues plus impératives, sans toutefois s'épancher sur le caractère prétendument insuffisant des outils actuels.

¹⁴ « Médiateur (métier) », *Wikipédia*, consulté le 2 septembre 2020.

¹⁵ Jean-Pierre Jarry, *Le Parlement européen et la création d'un Médiateur européen : vingt ans de débats, 1974-1995*, European Parliament et Directorate-General for Internal Policies of the Union, Luxembourg: Publications Office, 2015, pp. 1–44.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 12 février 2019 sur 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*, 12 décembre 2019.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

Sur le fond, le texte adopté en séance plénière prévoit de modifier certaines dispositions et d'en adjoindre de nouvelles. En détail et par ordre d'apparition, notamment :

- Il assouplit sensiblement les conditions auxquelles le Médiateur peut accéder aux documents confidentiels des institutions ;
- Il facilite le témoignage des fonctionnaires, en limitant la portée du secret professionnel ;
- Il accorde au Médiateur le droit de « se présenter devant Parlement européen, de sa propre initiative ou à la demande du Parlement européen, au niveau le plus approprié » ;
- Il confère au Médiateur le droit de formuler des recommandations relatives à la publication des documents des institutions, dont l'absence de suivi devra être dûment motivée ;
- Il enjoint le Médiateur à intervenir dans le sens d'une meilleure protection des lanceurs d'alerte et à utiliser leurs informations pour le besoin de ses enquêtes ;
- Il introduit comme critère d'éligibilité au poste de Médiateur celui de n'avoir « exercé aucune fonction au niveau ministériel national ni au sein des institutions de l'Union au cours des trois années précédentes » ;
- Il introduit une disposition garantissant au Médiateur l'attribution d'un budget « suffisant pour assurer son indépendance et l'accomplissement de (ses) fonctions », de même qu'il proportionne le nombre de ses agents à sa charge de travail ;
- Il confie au Médiateur une compétence particulière en matière de harcèlements au sein des institutions.

L'ensemble de ces éléments renseigne d'abord sur les aspirations des parlementaires, qui envisagent indubitablement d'étendre et renforcer les pouvoirs du Médiateur, en abolissant un certain nombre de restrictions, en élargissant certains de ses droits et en lui attribuant de nouvelles prérogatives. Ce faisant ils entendent aussi conférer un caractère officiel à ce qui ne relevait alors que de l'officieux, de la pratique. Cependant, bien davantage qu'elle ne l' « abroge »²⁷, la proposition de règlement entend amender la décision de 2008, dont elle s'inspire largement.

3. QUESTION ET PISTES DE RECHERCHE

Sur le plan procédural, amender le Statut du Médiateur européen doit se faire en deux temps : d'abord, le Parlement élabore et adopte une proposition de réforme ; ensuite, il la transmet aux autres institutions et recueille leur avis ou approbation. Ici, on se concentrera sur la première partie, aussi **l'objet de ce travail sera de déterminer les raisons pour lesquelles cette proposition spécifique a été élaborée, plutôt qu'aucune ou une autre.**

Pour ce faire, nous explorerons successivement plusieurs pistes²⁸, qui toutes apportent un éclairage singulier sur la question, dans une optique résolument complémentaire. Les deux premières examinent les velléités du Parlement européen, désireux de réformer l'administration de l'Union et qui pourrait instrumentaliser le Médiateur pour ce faire. Une troisième se concentre plutôt sur la malléabilité de l'institution, dont les transformations sont le fruit de son design autant qu'elles reflètent celles de son environnement.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Elles sont autant d'outils heuristiques inspirés par l'ouvrage suivant : Wolfgang Streeck et Kathleen Ann Thelen, « Introduction: institutional change in advanced political economies », in: Wolfgang Streeck et Kathleen Ann Thelen (dir.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2005, pp. 1–39.

I. LE MÉDIATEUR EUROPÉEN ET LA NOTION DE « BONNE ADMINISTRATION »

La notion de « bonne administration » est notoirement très floue ; c'est qu'elle relève du juridique bien moins que de la morale. Chargé d'en définir les principes, de façon quasi-discrétionnaire, le Médiateur s'avère donc un instrument privilégié pour penser l'administration « au-delà du droit ». Également désireux de faire advenir de nouveaux standards, le Parlement européen s'est lui toujours heurté au refus de la Commission. En renforçant le Médiateur, il espère contourner cette difficulté.

1. LA « MALADMINISTRATION » : UN CONCEPT DÉLIBÉRÉMENT VOLATILE

L'article 228 TFUE ne définit la compétence du Médiateur européen que de façon très vague. En effet, s'il en circonscrit assez clairement le périmètre, qui correspond peu ou prou à celui de l'action administrative des institutions de l'Union, il ne renseigne pas sur ce que recouvre l'expression « cas de mauvaise administration »²⁹, ou plus couramment « maladministration », qui doit pourtant le guider dans l'exercice de ses fonctions. Tout au plus, l'article 298 TFUE indique que l'administration européenne doit être « ouverte, efficace et indépendante »³⁰, quoique cette liste ne soit ni précise, ni exhaustive, et qu'elle renvoie d'avantage à l'« administration » en tant que corps quand on voudrait en savoir plus sur ses pratiques. Le Statut du Médiateur n'est pas beaucoup plus clair, y compris dans sa version la plus récente, se contentant de préciser les modalités de son fonctionnement, sans fournir davantage d'éléments quant à son cadre.

De même, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, telle que proclamée à Nice le 7 décembre 2000, n'apporte que de maigres précisions, mais son examen peut sembler d'autant plus intéressant qu'elle a acquis depuis Lisbonne une valeur contraignante, équivalente à celle des traités. Nous nous intéressons ainsi au cinquième de ses titres, consacré à la « citoyenneté », qui établit à son article 41 un « droit à la bonne administration »³¹, présenté comme « droit à voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable »³². En détail, il comprend : « le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre »³³, « le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne »³⁴ et « l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions. »³⁵ Y sont également insérées d'autres considérations du même acabit, telles que le « droit à la réparation par l'Union des dommages causés par les institutions »³⁶ ou « de recevoir une réponse » dans la langue de l'Union utilisée pour communiquer avec elles³⁷. Examiné *lato sensu*, le droit à une bonne administration peut comporter par ailleurs celui « d'accès aux documents »³⁸, de « pétition »³⁹ ou « de saisir le Médiateur européen »⁴⁰. De sorte qu'il paraît très clair que la Charte n'a pas vocation à définir le concept de « maladministration ». Elle ne paraît même pas indispensable d'un point de vue juridique, les principes qu'elle consacre ayant

²⁹ Art. 228 TFUE

³⁰ Art. 298 TFUE

³¹ Article 41, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Article 42, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

³⁹ Article 44, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

⁴⁰ Article 43, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

pour la plupart été dégagés par la jurisprudence⁴¹, au titre de « principes généraux du droit »⁴², de valeur par nature équivalente à celle des traités, ou extraits de leurs corps et dans lesquels ils figurent toujours, aux chapitres pertinents⁴³.

En l'absence de définition textuelle claire, établie *a priori*, il a incombé au Médiateur d'en fournir une. Or, celui-ci n'est pas formellement compétent pour ce faire, de sorte qu'elle n'a jamais été inscrite dans le marbre, mais négociée et dégagée progressivement, au gré des plaintes et des enquêtes, en fonction des époques et des Médiateurs, à la façon d'une « jurisprudence »⁴⁴.

Ainsi, en 1995, dans son premier rapport, le Médiateur européen, fait déjà état de ce qui s'apparente à un vide juridique particulièrement problématique, conscient que l'idée selon « il y a mauvaise administration lorsqu'une institution ou un organe de la Communauté n'agit pas en accord avec les traités et les actes communautaires qui s'imposent à lui, ou quand il contrevient aux règles et aux principes de droit établis par la Cour de justice ou par le Tribunal de première instance »⁴⁵ est très largement insuffisante et par ailleurs complètement inopérante puisque c'est à la Cour de justice qu'il appartient d'apprécier la légalité des actions menées par les institutions. Néanmoins soucieux de ne pas le combler avec une définition trop rigide⁴⁶, il propose de catégoriser les cas de « maladministration » de la façon suivante⁴⁷ : d'une part, les « manquements à la règle de droit »⁴⁸ ; d'autre part, les « violations des droits humains et fondamentaux »⁴⁹. Un troisième volet consistait par ailleurs en un large éventail de situations, réunies sous le vocable « manquements aux principes de bonne administration »⁵⁰, telles que : « l'abus de pouvoir, l'injustice, la discrimination, les délais excessifs et le manque ou refus d'information. »⁵¹ Pour ce qui est du critère de légalité, il ne s'agissait alors pas tant pour le Médiateur de se glisser dans la peau d'un juge, habilité à dire le droit, que de s'octroyer celui de formuler une appréciation, potentiellement performative mais jamais contraignante⁵². De même, concernant les droits fondamentaux, le Médiateur a choisi très tôt de faire valoir les dispositions de la Charte, bien avant qu'elle n'acquière une portée légale, et d'en revendiquer plus largement la portée morale, qui est justement à la base de son autorité⁵³.

Néanmoins, en 1997⁵⁴, à la demande du Parlement européen, le Médiateur s'aventure à proposer une nouvelle définition, pas moins vague que les précédentes, délibérément⁵⁵, exprimée en ces termes : « Il y a mauvaise administration lorsqu'un organisme public n'agit pas en conformité avec une règle ou un principe ayant pour lui force obligatoire. » Par là, il entendait prendre en compte la diversité des traditions « constitutionnelles, juridiques et administratives »⁵⁶ des États membres, qui « ne sont pas statiques, (...) se modifient et évoluent dans le sillage de l'action du législateur, des cours et tribunaux, du Médiateur et de l'administration elle-même. »⁵⁷ En d'autres termes, il désirait en conserver le caractère mouvant, pour des raisons purement pragmatiques. Du reste, admettant volontiers que « c'est généralement au cas par cas que l'on distingue et délimite la bonne administration et la mauvaise »⁵⁸, il

⁴¹ Loïc Azoulay et Laure Clement-Wilz, « La bonne administration », in: Jean-Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère (dir.), *Traité de droit administratif européen*, Cork, Primento Digital Publishing, 2014, pp. 1303–1360.

⁴² « Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 303, 14 décembre 2007.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Entretien D, avec un haut-fonctionnaire en retraite, auparavant employé auprès du Médiateur européen

⁴⁵ Médiateur européen, *Rapport de l'année 1995*, 1996.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Ian Harden, « Article 43 – European Ombudsman », in: Steve Peers, Tamara K. Hervey, Jeff Kenner et Angela Ward (dir.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2014, p.1130.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*, p. 1131.

⁵⁴ Médiateur européen, *Rapport de l'année 1997*, 1998.

⁵⁵ Harden, *op. cit.*, p. 1131.

⁵⁶ Médiateur européen, *Rapport de l'année 1997*, *loc. cit.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

ambitionnait d'en recenser les « règles et principes »⁵⁹ et de les réunir dans un « code »⁶⁰, supposé guider les institutions dans l'amélioration de leurs pratiques.

Intitulé « Code européen de bonne conduite administrative », sa rédaction est finalement achevée en 2001. Immédiatement, le Parlement européen s'en saisit pour débat et adopte une version amendée⁶¹. Désireux de lui conférer une valeur particulière, il demande à la Commission de l'intégrer à une proposition de règlement, suggérant l'article 308 TCE (aujourd'hui 352 TFUE) comme base légale, sans que ses appels ne soient toutefois suivis d'effets⁶². Il réitère en 2013, toujours sans succès⁶³. Aujourd'hui, il sert de référence au Médiateur, dans l'exercice de ses fonctions⁶⁴. Concrètement, ce code s'appuie sur le droit à une bonne administration⁶⁵, consacré par la Charte des droits fondamentaux, et sur cinq « principes de service public »⁶⁶, identifiés à la suite de consultations publiques et par ailleurs déclinés en 27 articles⁶⁷. Il doit amener les fonctionnaires « à prendre la bonne décision » lorsque requis pour « exercer leur jugement »⁶⁸ et plus largement « améliorer la qualité de l'administration publique, renforcer l'état de droit et réduire la probabilité qu'un pouvoir discrétionnaire ne soit utilisé de manière arbitraire. »⁶⁹ Il est à noter par ailleurs que le Code ne couvre pas les relations entre administrations et fonctionnaires, mais se concentre exclusivement sur leurs relations avec le public⁷⁰.

Il apparaît donc clairement que la définition du concept de « maladministration » a toujours été malaisée, aussi elle est demeurée notoirement inachevée et il a incombé au Médiateur européen de lui donner corps. Il s'est naturellement agi d'une chose très délicate puisque susceptible de transformer l'étendue et les modalités d'exercice de ses compétences, c'est pourquoi il a toujours été attentif à maintenir un certain flou. C'est d'autant plus vrai qu'il semble détenir un monopole en la matière, fort notamment de son autorité morale. Certes, le Code européen de bonne conduite administrative, conçu dans une optique opérationnelle, a fourni une base de travail solide et consensuelle pour les administrations communautaires, ainsi qu'en témoigne sa permanence dans le temps, mais n'a jamais prétendu encadrer strictement le travail du Médiateur, ainsi que l'aurait pu une définition précise du concept de maladministration.

2. UN INSTRUMENT PRIVILÉGIÉ POUR PENSER « AU-DELÀ » DU DROIT

A défaut d'une définition substantielle, nous postulons donc que les principes qui y affèrent, tels que notamment proclamés dans le Code de bonne conduite administrative, sont autant de standards administratifs supérieurs auxquels le Parlement européen et le Médiateur voudraient convertir les administrations de l'Union. On dessine plus précisément le schéma suivant : il existe, d'une part, des administrations dont les logiques d'action sont principalement légalistes, telles qu'elles s'inscrivent dans les limites posées par la règle de droit⁷¹ ; elles s'opposent, d'autre part, à des acteurs étrangers au champ administratif, tels que la Cour de justice, organe juridictionnel réputé pour son activisme⁷², ou le Parlement européen, de nature éminemment politique, qui les trouvent insuffisantes. Pour ce faire,

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Parlement européen, « Rapport d'activité annuel du Médiateur européen (2000) – Code de bonne conduite administrative accessible au public – Statut du Médiateur (débat) », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 72 E, 21 mars 2002, pp. 331–336.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Parlement européen, « Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 440, 13 décembre 2015, pp. 17–23.

⁶⁴ Médiateur européen, *Le Code européen de bonne conduite administrative*, Luxembourg, Publications Office, 2015.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ P. Nikiforos Diamandouros, « From Maladministration to Good Administration: Retrospective Reflections on a Ten-Year Journey », in: Herwig Hofmann et Jacques Ziller (dir.), *Accountability in the EU*, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 226.

⁷² Azoulai et Clement-Wilz, *loc. cit.*

s'agissant de la Cour, il lui a fallu dégager des principes dont le caractère explicitement général s'apparente aisément à du bon sens ; s'agissant du Parlement, il a souvent plaidé pour une conception extensive de la légalité, mêlant au *de jure* le *de facto*. Ils sont tous deux, à ce titre, les promoteurs d'une certaine éthique de l'administration, des entrepreneurs de morale. Le Médiateur européen, qui s'appuie sur l'héritage de l'un et sollicite l'assistance de l'autre, doit être ici compris comme une ressource institutionnelle de premier ordre, sans qu'on ne puisse toutefois prétendre qu'il est à leur service, indépendance oblige, et dont la mission consiste à définir et promouvoir des logiques d'action administratives allant « au-delà de la légalité »⁷³, ce pour quoi la Cour et le Parlement ne sont pas tout à fait légitimes ni compétents.

Faute de moyens contraignants pour ce faire, il dispose en revanche d'un arsenal d'instruments plus souples, comprenant par exemple sa relation privilégiée avec le Parlement européen, auquel il peut communiquer des rapports circonstanciés ainsi que des considérations d'ordre plus général, notamment lors de la présentation de son rapport annuel. Il peut également s'adresser aux médias pour exercer des pressions publiques, quoique ce ne soit pas son terrain de prédilection. Fort de son autorité morale⁷⁴, c'est en effet par la voie d'un dialogue soutenu qu'il entend convaincre les institutions de l'Union du bienfondé et de la profitabilité des standards administratifs qu'il défend. Il le construit au gré de ses enquêtes, à l'issue desquelles il formule des recommandations, mais également sur le plus long cours.

L'action du Médiateur peut également servir de marchepied au Parlement européen, tout aussi déterminé à faire advenir de nouveaux standards administratifs. En 2001, par exemple, ayant adopté le rapport d'activité annuel du Médiateur, il vote aussitôt une résolution dans laquelle il « invite la Commission à présenter une proposition législative appropriée relative à un règlement établissant un Code de bonne conduite administrative, sur la base de l'article 308 TCE »⁷⁵, dont on sait que c'est une base juridique subsidiaire, mais sans succès. Idem en 2005, dans un contexte similaire, quand il « exhorte la Commission à prendre des mesures afin de mettre un terme à la situation actuelle où les institutions et les organes appliquent des codes de conduite différents et l'invite à adopter le Code de bonne conduite administrative de l'Union européenne », sur recommandation expresse du Médiateur de l'époque⁷⁶. Plus intrépide, en 2013, il lui demande dans une résolution « de soumettre (...) une proposition de règlement sur un droit européen de la procédure administrative »⁷⁷ et produit des recommandations en ce sens⁷⁸, qui renseignent très précisément sur les transformations qui lui paraissent nécessaires. Il réitère en 2016, dans une résolution « pour une administration de l'Union européenne ouverte, efficace et indépendante »⁷⁹, dont l'intitulé reprend textuellement les exigences formulées à l'article 298 TFUE et qui constitue une proposition particulièrement aboutie de réforme de ses administrations, quoique restée lettre morte.

Il paraît néanmoins difficile d'apprécier les résultats obtenus par l'action conjointe du Médiateur et du Parlement. D'abord, parce qu'on ne saurait distinguer d'éventuels changements dans la culture administrative des institutions selon qu'ils aient résulté de leur dialogue avec le Médiateur, des pressions exercées par le Parlement, d'un renouvellement des personnels de direction, des évolutions sociétales en général ou d'un mélange de tous ces facteurs. Ensuite, parce que ces changements demeurent pour la plupart invisibles *a priori*, se contentant d'advenir, sans publicité particulière, si bien qu'on ignore s'ils existent, quel est leur nombre et comment les évaluer⁸⁰.

⁷³ Diamandouros, *loc. cit.*

⁷⁴ Entretien D, *loc. cit.*

⁷⁵ Parlement européen, « Rapport d'activité annuel du Médiateur européen (2000) – Code de bonne conduite administrative accessible au public – Statut du Médiateur (débat) », *loc. cit.*

⁷⁶ Parlement européen, Résolution du Parlement européen sur le rapport annuel relatif aux activités du Médiateur européen en 2004, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 272 E, 9 novembre 2006, pp. 578–581.

⁷⁷ Parlement européen, « Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne », *loc. cit.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Parlement européen, « Résolution du Parlement européen du 9 juin 2016 pour une administration de l'Union européenne ouverte, efficace et indépendante », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 86, 6 mars 2018, pp. 126–139.

⁸⁰ Entretien C, avec un ancien Médiateur européen

L'examen des rapports d'activité du Médiateur européen permet néanmoins de prendre la mesure d'un certain nombre, s'inscrivant notamment dans le registre de la quotidienneté. En effet, à défaut d'avoir pu leur imposer un unique code de bonne conduite administrative, le Médiateur a su modifier les pratiques des institutions, au gré de ses enquêtes. En atteste le « taux de suivi » des recommandations qu'il a formulées, systématiquement supérieur à 80% sur la période 2009-2016, avoisinant le plus souvent les 90%. Ce chiffre ne doit cependant pas laisser penser que le Médiateur européen est parvenu depuis dix ans à bouleverser les logiques de fonctionnement des institutions, dans la mesure où il n'est utile qu'à évaluer l'efficacité globale de son action dans la résolution des cas d'espèce. De fait, la transformation des logiques d'action doit plutôt être comprise comme un processus diffus, plus lent, plus subtil, moins visible et donc plus difficilement évaluable. De nombreuses pratiques ont ainsi évolué grâce à l'action du Médiateur, de façon parfois significative, bien qu'il se heurte toujours à la résistance des institutions, que seule la patience peut désarmer ; à la façon d'un Don Quichotte, il sait « donner du temps au temps »⁸¹. Il arrive néanmoins que certaines victoires soient plus visibles que d'autres. Un de nos interlocuteurs, actuellement employé au cabinet de la Médiatrice, nous expliquait ainsi qu'on peut les observer en creux, quand une source de plainte se tarit, ou de façon plus explicite, quand on apprend qu'un nombre croissant de fonctionnaires se réfère au guide de bonnes pratiques relatif au travail avec les représentants d'intérêts⁸², par exemple.

De toutes, le Médiateur européen est apparu la ressource institutionnelle la plus efficace pour substituer aux logiques traditionnelles de l'action administrative, délibérément légalistes, celles que la Cour de justice et le Parlement avaient englobé sous le vocable « bonne administration ». La réforme de son Statut, telle que proposée par le Parlement européen en 2018, doit alors être comprise comme une manœuvre visant à capaciter celui qui apparaît son allié objectif. En détail, elle permet par exemple au Médiateur européen d'assouplir les modalités de son contrôle, de sorte qu'il serait habilité à évaluer les « progrès »⁸³ des administrations ou capable de recueillir plus facilement les confidences des agents et lanceurs d'alertes⁸⁴. Il s'agit en outre d'une énième pression exercée par le Parlement sur les institutions de l'Union, dont il voudrait amender les standards administratifs. Elle diffère néanmoins des précédentes résolutions, en raison de sa base juridique. En effet, là où les autres s'appuyaient sur l'article 225 TFUE, selon lequel « le Parlement européen peut (...) demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union »⁸⁵, qui autorise la Commission à décliner, pourvu qu'elle motive son refus, la proposition a été formulée sur la base de l'article 228 TFUE, qui autorise le Parlement à statuer « par voie de règlements de sa propre initiative conformément à une procédure législative spéciale »⁸⁶, reléguant la Commission en position périphérique, sollicitée pour avis seulement. Elle est ainsi contrainte, d'une part, de s'exprimer sur le fond du texte, ce à quoi elle n'était pas tenue précédemment, et ne peut exercer quelque droit de veto, d'autre part, étant alors placée dans une position d'impuissance dont le droit ne prévoit pas, *a priori*, qu'elle puisse s'extraire.

A l'aune des éléments qui ont été présentés ici, on est en mesure de confirmer que le Médiateur européen est un rouage essentiel d'un processus visant à substituer certaines logiques d'actions, qu'on a dites légalistes, à d'autres, englobées sous le vocable « bonne administration », caractérisées notamment par une « culture du service »⁸⁷ et un souci accru des impératifs « démocratiques »⁸⁸. La proposition de réforme de son Statut s'inscrit dans ce mouvement, dont elle est une traduction formelle, qu'elle vise à soutenir et dont on comprend qu'elle n'est finalement que le corollaire.

⁸¹ Miguel de Cervantes Saavedra, *L'ingénieur hidalgo Don Quichotte de la Mancha*, traduit de l'espagnol par Aline Schulman et Jean Claude Chevalier, Paris, Éditions du Seuil, 2001.

⁸² Entretien A, avec un fonctionnaire employé au cabinet de la Médiatrice

⁸³ Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 12 février 2019 sur 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, loc. cit.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Art. 225 TFUE.

⁸⁶ Art. 228 TFUE

⁸⁷ P. Nikiforos Diamandouros, *op. cit.*, p. 227.

⁸⁸ *Ibid.*

II. LE MÉDIATEUR EUROPÉEN POUR CONTOURNER LES PESANTEURS ADMINISTRATIVES

L'administration de l'Union est organisée de telle sorte que le Parlement européen ne saurait en opérer une réforme générale. Prétendant de lui apporter des « améliorations »⁸⁹ ou « corrections »⁹⁰, il pourrait en revanche positionner le Médiateur comme alternative à certaines de ses procédures. La réforme de son Statut viserait dès lors à le positionner comme institution concurrente à toutes les autres, capable de les « supplanter » ou de leur imposer certaines transformations.

1. L'IMPUISSANCE DU PARLEMENT EUROPÉEN À RÉFORMER L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'UNION

L'organisation administrative de l'Union européenne se fonde sur une multitude de textes, qui peuvent s'appliquer indifféremment à l'ensemble des institutions ou être propres à chacune.

S'agissant des textes communs, ils ont été édifiés de façon à créer une administration et fonction publique européenne qui soit véritablement unique, plutôt que plurielle et potentiellement corporatiste⁹¹. Ils sont également intervenus dans le domaine de la coopération interinstitutionnelle, lorsqu'il a semblé utile et nécessaire de coordonner l'action des différentes institutions et de codifier leurs interactions. Parmi eux, d'abord, les traités ou textes ayant une valeur équivalente. Il s'agit notamment de l'article 298 TFUE et de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux, qui fixent quelques principes de bonne administration, ainsi que de l'article 13 TUE, qui consacre le principe de « coopération loyale »⁹² entre institutions. On peut mentionner ensuite les textes de droits dérivés, qui sont de natures plus diverses et affèrent aussi bien aux exigences de transparence en matière de communication au grand public des documents produits pour ou par elles⁹³ qu'aux droits et obligations attachés au statut de fonctionnaire européen⁹⁴. De leur plein gré, les institutions ont par ailleurs élaboré une multitude d'accords interinstitutionnels encadrant, par exemple, les relations qu'elles entretiennent⁹⁵, la mise en œuvre d'un « registre de transparence » en matière de comitologie⁹⁶ et de lobbying⁹⁷ ou la façon dont il convient de « mieux légiférer »⁹⁸.

S'agissant des textes particuliers, ils relèvent le plus souvent de la seule responsabilité de l'institution à laquelle ils s'appliquent et doivent lui permettre de se doter des cadres et outils nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Dans la mesure où la plupart concerne les éléments les plus

⁸⁹ Wolfgang Streeck et Kathleen Ann Thelen, *loc. cit.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Henri Oberdoff, « La fonction publique européenne », in: Jean-Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère (dir.), *Traité de droit administratif européen*, Cork, Primento Digital Publishing, 2014, p. 564.

⁹² Art. 13 TUE

⁹³ « Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 145, 31 mai 2001, pp. 43–48.

⁹⁴ « Règlement n° 31 (C.E.E.), 11 (C.E.E.A.), fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique », *Journal officiel de l'Union européenne*, P 045, 14 juin 1962, p. 1385.

⁹⁵ « Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 304, 20 novembre 2010, pp. 47–62.

⁹⁶ Commission européenne, Proposition de Accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire, COM (2016) 627 final, 28 septembre 2016.

⁹⁷ « Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 277, 19 septembre 2014, pp. 11–24.

⁹⁸ « Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne 'Mieux légiférer' », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 123, 12 mai 2016, pp. 1–14.

matériels et concrets de leur fonctionnement, les textes de droit primaire n'y font que très peu référence ; elles sont donc libres d'adopter les dispositions qui les arrangent le mieux.

On comprend ainsi que les capacités administratives des institutions sont construites par couches additionnelles et successives, dont certaines sont communes à toutes et d'autres propres à chacune. Or, cette structuration en couches rend particulièrement difficile tout effort de réforme générale du système, telle que voulue le Parlement européen. De fait, les procédures de révision des traités échappent à son contrôle, tandis que l'adoption de textes de droit dérivé ou la conclusion d'accords interinstitutionnels requièrent une collaboration étroite avec la Commission et le Conseil, qui visiblement ne partagent pas son point de vue. S'agissant des textes internes aux institutions, adoptés par elles-mêmes et de façon quasiment discrétionnaire, il ne saurait les contraindre – tout au plus exerce-t-il un droit de regard. De sorte qu'il demeure cantonné à un rôle d'observateur qui semble parfois mal lui servir, à en juger par son activisme en la matière, qui se manifeste aussi bien dans ses résolutions les plus diverses que dans ses rapports de décharge ou la façon qu'il a d'encourager toujours les initiatives du Médiateur.

A titre d'exemple, nous avons évoqué précédemment l'existence de différents codes de bonnes pratiques administratives et l'échec du Parlement européen à n'en faire advenir qu'un seul, de préférence rédigé par le Médiateur puis corrigé par lui. De fait, celui adopté par la Commission figure en annexe de son règlement intérieur depuis décembre 2000⁹⁹, soit un an avant que le Parlement lui suggère d'adopter celui du Médiateur¹⁰⁰, et n'a pas changé depuis. Au Conseil, les choses sont plus floues. Il en existe un premier, depuis juin 2001, toujours en vigueur et demeuré inchangé¹⁰¹. Il semblerait qu'il ait été complété par un « Guide du Secrétariat général du Conseil en matière d'éthique et de bonne conduite »¹⁰², qu'on assimile plutôt à un document de travail et qui formule un certain nombre d'exigences à l'intention de ses agents. Un code unique, tel que promu par Médiateur et Parlement européens, considérant les dispositions qu'il rassemble, ne saurait pourtant être davantage qu'un guide, dont la portée juridique paraît mal définie mais qu'on imagine nécessairement restreinte, à plus forte raison qu'il ne se conçoit pas comme un instrument de coercition mais de sensibilisation. Autrement dit, si elle devait advenir, l'adoption de pareil code ne saurait contraindre les institutions davantage qu'elles ne le sont déjà, d'autant plus qu'elles semblent en avoir globalement accepté les principes.

De cette réticence à adopter un acte aux dispositions pourtant basiques, voire pratiquement inoffensives, on déduit plus largement un degré de résistance au changement tel qu'il justifie, aux yeux des parlementaires et d'un point de vue stratégique, d'attaquer par les flancs plutôt que de front : ne plus réformer le système administratif, mais en évincer certaines composantes et les faire remplacer par d'autres, dès lors que jugé possible et nécessaire.

2. LA PROPOSITION COMME CHEVAL DE TROIE : LE PRÉTEXTE D'UNE « MISE À JOUR »

A défaut de réformer les composantes administratives des institutions de l'Union, on pourrait imaginer mettre en place des procédures alternatives et concurrentes. Le Médiateur européen, compétent en matière de bonnes pratiques administratives, apparaît naturellement le meilleur outil pour ce faire,

⁹⁹ Commission européenne, « Règlement intérieur de la Commission », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 308, 8 décembre 2000, pp. 26–34.

¹⁰⁰ Parlement européen, « Rapport d'activité annuel du Médiateur européen (2000) – Code de bonne conduite administrative accessible au public – Statut du Médiateur (débat) », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 72 E, 21 mars 2002, pp. 331–336.

¹⁰¹ Conseil de l'Union européenne, « Décision du secrétaire général du Conseil/haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune du 25 juin 2001 établissant un code de bonne conduite administrative pour le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne et de son personnel dans leurs relations professionnelles avec le public », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 189, 5 juillet 2001, pp. 1–4.

¹⁰² Conseil de l'Union européenne, « Guide du Secrétariat général du Conseil en matière d'éthique et de bonne conduite », [consulté le 2 septembre 2020](#).

compte tenu du flou de ses contours juridiques, à peine esquissés par les traités, et de leur grande malléabilité. Aussi, nous postulons que la proposition de réforme du Statut adoptée par le Parlement en 2019 vise à transformer les prérogatives du Médiateur européen de façon à le positionner, à certains égards, comme institution alternative et concurrente à toutes les autres.

Il s'agirait pour ce faire de prétexter des « améliorations »¹⁰³ ou « corrections »¹⁰⁴ *a priori* inoffensives. De fait, l'exposé des motifs du rapport joint à la résolution du Parlement introduisait celle-ci comme une « mise à jour »¹⁰⁵ bien davantage qu'une étape décisive dans le développement de l'institution. De sa base juridique, en premier lieu : la dernière modification du Statut, advenue en 2008, avait en effet conservé le format « décision », quand le traité de Lisbonne, entré en vigueur quelques mois plus tard, imposait qu'il prenne la forme d'un règlement. D'un certain nombre de dispositions relativement anecdotiques, également, telles qu'une référence à la protection des données personnelles des plaignants¹⁰⁶, une extension du délai de dépôt de plainte¹⁰⁷ et de celui accordé aux institutions pour livrer un « avis circonstancié »¹⁰⁸ sur les conclusions d'une enquête, une mention au « dialogue structuré »¹⁰⁹ que le Médiateur devrait entretenir avec les autres institutions, une autre à l'Office européen de lutte antifraude¹¹⁰ et au Parquet européen¹¹¹, le droit pour un plaignant de compléter sa plainte en cours d'enquête¹¹² et des précisions sur le contenu du rapport annuel du Médiateur¹¹³, entre autres choses. A l'évidence, aucun de ces ajouts ne paraît « capital »¹¹⁴ ni de nature à transformer en profondeur le travail du Médiateur, à plus forte raison, ainsi que souligné par un employé du cabinet du Médiateur, que nombre d'entre elles visent à « inscrire dans le marbre ce qui existe déjà concrètement »¹¹⁵.

S'agissant ainsi de la mise à jour aux dispositions de Lisbonne, si l'un de nos interlocuteurs en fait valoir le caractère opportun, dans la mesure où « la décision telle que modifiée en 2008 n'était pas une solution élégante du point de vue juridique »¹¹⁶, il concède par ailleurs que ce changement n'était pas indispensable¹¹⁷. Idem pour un autre, selon qui « cela n'a jamais posé de problèmes tels qu'ils imposeraient un changement de Statut »¹¹⁸, « qu'il n'existait pas de contraintes liées au nouveau traité »¹¹⁹ et que les juristes attachés au cabinet du Médiateur n'avaient « pas détecté d'incohérence »¹²⁰ telles qu'elles perturbent son fonctionnement et son travail. Tous deux avaient exercé les fonctions les plus importantes au sein de l'institution Médiateur, bien avant et bien après 2009. Pour un autre, actuellement en poste, se pose néanmoins la question de l'exemplarité : « c'est une question de bonnes pratiques (...), il vaut mieux se référer à un document parfaitement à jour. »¹²¹

Difficile, cependant, de prétendre que cette mise à jour constituait le premier et principal motif de la réforme. D'abord, parce qu'il aurait sinon suffi de transposer le Statut tel que modifié en 2008 en règlement ; or, la proposition du Parlement comprend un certain nombre de modifications substantielles. Ensuite, parce qu'il apparaît à la lecture des compte-rendu de réunion du Parlement européen que l'abrogation du format « décision » au profit d'un « règlement » n'est arrivée que tardivement dans le processus d'élaboration de la proposition.

¹⁰³ Wolfgang Streeck et Kathleen Ann Thelen, *loc. cit.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Parlement européen, *Rapport sur 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, loc. cit.*

¹⁰⁶ Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 12 février 2019 sur 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, loc. cit.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Parlement européen, *Rapport sur 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, loc. cit.*

¹¹⁵ Entretien A, avec un fonctionnaire employé au cabinet de la Médiatrice

¹¹⁶ Entretien D, avec un haut-fonctionnaire en retraite, auparavant employé auprès du Médiateur européen

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Entretien C, *loc. cit.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Entretien A, *loc. cit.*

En date du 17 avril 2018, en effet, il est question pour la Conférence des Présidents de commissions d'intituler le rapport d'initiative législative « Proposition de la modification de la décision du 9 mars 1994 »¹²², preuve que les parlementaires ignoraient alors les apports de Lisbonne et qu'ils n'étaient certainement pas motivés par la nécessité d'opérer une mise à jour ; ce n'est en effet que le 13 novembre de la même année, soit près de 6 mois après que la Conférence des Présidents de groupes a donné son feu vert¹²³, qu'ils abordent ce point précis¹²⁴, à nouveau approuvé dans le courant du mois suivant par la Conférence des Présidents de groupes¹²⁵. Rien de « capital »¹²⁶, donc.

S'agissant des dispositions du texte, les choses sont en revanche moins évidentes. Certes, beaucoup sont inoffensives, voire franchement cosmétiques, et nombre d'entre elles se contentent finalement de transcrire en droit des pratiques ayant déjà cours, telles que la compétence du Médiateur en matière de harcèlement¹²⁷ ou le recours à des consultations publiques¹²⁸. Mais elles servent aussi de cheval de Troie à beaucoup d'autres qui fournissent un apport substantiel au portefeuille des instruments dont il dispose. On pense alors notamment à la possibilité pour lui de se saisir des cas de harcèlement sexuel sans que n'aient été épuisées auparavant les voies de recours internes¹²⁹, au considérable assouplissement des conditions auxquelles il pourrait accéder aux documents émanant d'États membres et détenus par les institutions¹³⁰ ou recueillir le témoignage de leurs fonctionnaires¹³¹, au droit qui lui serait conféré de formuler aux institutions des recommandations relatives à la publicisation de leurs documents¹³², dont l'absence de suivi devra être dûment motivée, ou à celui d'être entendu à sa demande par le Parlement européen¹³³, entre autres choses. Aussi, il apparaît évident que les mises à jour opérées par la proposition doivent servir de prétexte à l'introduction de nouvelles dispositions enrichissant de façon significative la boîte à outils du Médiateur. C'est particulièrement vrai en matière d'accès aux documents des institutions, où l'appréciation du Médiateur pourrait directement concurrencer les leurs, ou de traitement des cas de harcèlement sexuel, qui permet explicitement de contourner les procédures internes à chacune. S'il venait à être doté de tels pouvoirs, le Médiateur serait alors en mesure de lever nombre de pesanteurs administratives qui rendent parfois difficile pour le plaignant, voire pratiquement impossible, de recourir à ces procédures ou de bénéficier d'une issue favorable.

3. TENTATIVE DE « SIPHONNAGE » : ACTIVISME ET RÉSISTANCES DES INSTITUTIONS

La proposition apparaît donc clairement une tentative de « siphonnage »¹³⁴ des prérogatives des administrations de l'Union avec pour conséquence, sur le plus long terme, de les « supplanter ou évincer »¹³⁵. La manœuvre semble avoir toutefois manqué de subtilité et suscité la réticence des autres institutions.

¹²² Parlement européen, *Procès-verbal de la Conférence des Présidents de commissions*, PE 613.717, 17 avril 2018, p. 4.

¹²³ Parlement européen, *Procès-verbal de la Conférence des Présidents de groupes*, PE 620.109/CPG, 31 mai 2018, p. 24.

¹²⁴ Parlement européen, *Procès-verbal de la Conférence des Présidents de commissions*, PE 623.584, 13 novembre 2018, p. 8.

¹²⁵ Parlement européen, *Procès-verbal de la Conférence des Présidents de groupes*, PE 630.826/CPG/REV, 6 décembre 2018, p. 27.

¹²⁶ Parlement européen, *Rapport sur 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, loc. cit.*

¹²⁷ Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 12 février 2019 sur 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, loc. cit.*

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Wolfgang Streeck et Kathleen Ann Thelen, *loc. cit.*

¹³⁵ *Ibid.*

Ainsi, requise pour avis¹³⁶, la Commission a largement manifesté son désaccord avec nombre des dispositions. En détail, la plupart de ses critiques fustigent, d'une part, un défaut de bases légales et donc de compétence du médiateur, ou, d'autre part, leur incompatibilité avec certains textes en vigueur. Plus précisément, s'agissant des premières, la Commission explique qu'il n'existe dans les traités aucune disposition « permettant au Médiateur d'évaluer l'application d'une décision de justice », d'introduire dans son Statut « des mesures spécifiques relatives au harcèlement », de « procéder à sa propre évaluation du bien-fondé de la demande d'accès » à des documents officiels, de « fournir une assistance aux personnels des institutions », de « conduire des enquêtes individuelles » ni, de façon plus général, d' « évaluer en permanence les politiques et procédures des institutions » ou de se comporter en « organe de contrôle ou de surveillance permanente de (leurs) activités »¹³⁷. S'agissant des secondes, elle déplore le mépris de certaines dispositions du texte pour le règlement « fixant le statut des fonctionnaires » de l'Union, avec lequel elles entrent en concurrence directe, notamment quand il est question de harcèlement moral et sexuel, de la protection des lanceurs d'alerte et de l'utilisation des informations qu'ils transmettent ou des conditions auxquelles les fonctionnaires des institutions pourraient être entendus par le Médiateur dans le cadre de ses enquêtes¹³⁸. Idem en matière de transparence, à propos des nouvelles modalités d'accès aux documents, où le règlement 1049/2001 qui prévaut en la matière semble avoir été partiellement ignoré¹³⁹.

Requis, lui, pour approbation, il paraissait fort probable que le Conseil tenterait de mobiliser des arguments similaires pour justifier un éventuel refus. En mai 2020, l'un de nos interlocuteurs, qui avait joué un rôle central dans la réforme du Statut en 2008, avançait à ce propos l'hypothèse d'un Bartleby qui « préférerait ne pas »¹⁴⁰ :

« D'habitude si une institution ne veut pas agir, elle ne décide pas, elle laisse les choses mourir. J'ai l'impression depuis deux ans que c'est la carte que le Conseil compte jouer. Il a décidé de ne pas agir, il n'a pas pris position pour que ça puisse avancer. Et, en effet, le résultat c'est que la proposition est gelée. »¹⁴¹

Pour un autre, actuellement employé à la commission des pétitions du Parlement européen, les choses étaient un peu différentes, quoique le résultat soit finalement le même :

« La réponse du Conseil dépend beaucoup des pays en charge et de leurs priorités. Je pense que maintenant c'est terminé, que la décision n'a pas été prise et que la présidence n'y pense plus. »¹⁴²

Cependant, bien qu'il ait effectivement semblé probable que le Conseil refuse de se prononcer, mettant fin *de facto* à la procédure, des négociations avec le Parlement ont été entamées fin-2020, à l'initiative d'un certain nombre d'eurodéputés, bien décidés à la faire aboutir¹⁴³. Mi-octobre, il a ainsi fait connaître son refus d'en approuver les dispositions les plus emblématiques et paraissait de surcroît déterminé à encadrer très strictement les activités du Médiateur ; en date du 8 décembre, cette tendance était confirmée¹⁴⁴. Si la proposition devait être adoptée en l'état, elle serait clairement vidée de sa substance.

Cette résistance des deux autres piliers du triangle institutionnel doit beaucoup au volontarisme du Parlement, qui a parfois manqué de subtilité. Ainsi, d'après l'un de ses fonctionnaires, rattaché au

¹³⁶ Commission européenne, *Commission opinion on a draft Regulation of the European Parliament laying down the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (Statute of the European Ombudsman) and repealing Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom, COM (2019) 533 final*, 31 octobre 2019, pp. 1–20.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Herman Melville, *Bartleby le scribe*, traduit de l'anglais par Philippe Jaworski et Pierre Leyris, Paris, Gallimard, 2006.

¹⁴¹ Entretien C, *loc. cit.*

¹⁴² Entretien B, avec un fonctionnaire de la commission des pétitions du Parlement européen

¹⁴³ Jean Comte, « Bras de fer entre députés et États sur les pouvoirs de la médiatrice européenne », *contexte.com*, 12 octobre 2020, [consulté le 13 décembre 2020](#).

¹⁴⁴ Conseil de l'Union européenne, *Draft regulation of the European Parliament laying down the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (Statute of the European Ombudsman) and repealing Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom - Mandate for negotiations with the European Parliament*, 13579/20, 8 décembre 2020, pp. 1–15.

service juridique, il n'y a eu, « à sa connaissance », aucune discussion informelle entre le Parlement européen et les autres institutions de l'Union préalablement à son adoption¹⁴⁵ ; l'article 228 TFUE ne s'y opposait pourtant pas¹⁴⁶. Ce même interlocuteur nous apprend également que le service juridique du Parlement avait alerté très tôt sur des incompatibilités manifestes entre certaines dispositions en vigueur et celles que les députés projetaient d'inscrire dans le texte. Quoique prudemment, il explique ainsi :

« Nous avons fait des remarques sur le projet préparé par le Parlement (...) C'est difficile, en tant que service juridique, de critiquer, mais nous avons apporté quelques modifications, ayant en effet constaté quelques problèmes. Il y en avait beaucoup plus que dans la version finale. Il faut aussi comprendre que les parlementaires avaient une approche plus activiste en la matière. (...) On a attiré leur attention sur certains problèmes, mais parfois ils n'ont pas tenu compte des caractères exclusivement juridiques, parce qu'ils avaient des objectifs politiques. Pour eux il était parfois inutile de suivre les conseils juridiques. »¹⁴⁷

Cet « activisme » des eurodéputés a été évoqué par l'ensemble de nos interlocuteurs au Parlement. Ils l'attribuent plus précisément, à la commission des pétitions, d'une part, et aux groupes de gauche en général, d'autre part, dont notamment les Verts et GUE. Cette parole est précieuse, car elle permet de nuancer l'apparente unanimité ayant prévalu au moment du vote en séance, qu'on assimile dès lors à un réflexe de solidarité institutionnelle. De fait, à première vue, la résolution avait été largement adoptée, par 573 voix « pour » (86%) et seulement 29 « contre » (4%), ces dernières étant toutes issues des rangs de la droite conservatrice et de l'extrême-droite (à l'exception du PPE). De nets désaccords transparaissent pourtant à la lecture des contributions des différentes commissions. L'avis de la commission des pétitions témoigne par exemple du volontarisme de ses membres, qui se prononcent majoritairement en faveur d'un texte ambitieux, malgré l'abstention de leurs collègues PPE. Autre ambiance en commission des affaires constitutionnelles, où le *shadow-rapporteur* Vert reprend et dépose les amendements proposés par la commission des pétitions, qui contiennent les dispositions les plus controversées mais seront promptement rejetés par ses membres. A nouveau déposés en séance, ils y seront finalement adoptés, avec une écrasante majorité et le soutien du PPE. Faute de parlementaires pour nous répondre, impossible de déterminer les causes de pareil revirement, quoique la piste d'une intervention des plus hautes instances du Parlement nous paraisse plausible, de même que celle des tractations de groupe.

Il apparaît évident à l'aune des éléments que nous avons présentés que la proposition de réforme du Statut du Médiateur, telle qu'initiée par le Parlement en 2018, visait à le doter de compétences et pouvoirs dont il ne disposait pas et qui n'appartenaient alors qu'aux institutions elles-mêmes. Autrement dit, il s'est agi de « siphonner »¹⁴⁸ certaines de leurs caractéristiques clés afin de contourner des pesanteurs réputées indépassables. Il ne fait d'ailleurs nul doute que si la réforme devait être approuvée par le Conseil, elle provoquerait un appel d'air tel qu'il remettrait en cause profondément un certain nombre de prérogatives fondamentales qui aujourd'hui échoient toujours aux administrations des institutions et dont elles jouissent de façon quasiment discrétionnaire. Il serait néanmoins erroné de présenter le Parlement comme un acteur stratégique homogène, qui aurait agi comme un seul homme, avec une tête, un cœur et un bras. Au contraire, il semblerait plutôt y avoir eu des débats animés, opposant des franges ambitieuses à d'autres plus raisonnables, selon qu'elles appartiennent à tel groupe ou telle commission. De sorte qu'on imagine le sort du texte scellé par les plus hautes instances du Parlement, à l'issue d'accords de groupe, ou les deux, sans qu'on ne puisse toutefois trancher sur un mode catégorique. Quant à la procédure d'approbation, son issue demeure également incertaine, aussi nous ne nous aventurerons pas à la commenter davantage.

¹⁴⁵ Entretien E, avec un fonctionnaire du service juridique du Parlement européen

¹⁴⁶ Jean Comte, *loc. cit.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Wolfgang Streeck et Kathleen Ann Thelen, *loc. cit.*

III. PRENDRE ACTE DES TRANSFORMATIONS DU MÉDIATEUR EUROPÉEN

Le Médiateur doit à son design malléable et mutagène, qui le pousse vers davantage d'indépendance, de même qu'il lui abandonne de généreuses marges de manœuvre, d'avoir constamment évolué depuis 30 ans. Ces transformations sont aussi l'œuvre de ceux qui ont incarné l'institution et du contexte dans lequel ils ont opéré. Bien davantage qu'elle n'impulse de dynamiques nouvelles, la réforme du Statut vise donc à transcrire en droit ce qui existe déjà de fait.

1. DES TRANSFORMATIONS CONSÉCUTIVES À UNE « QUÊTE D'INDÉPENDANCE »

Il est explicitement mentionné à l'article 228 TFUE que le Médiateur européen « exerce ses fonctions en toute indépendance »¹⁴⁹, en particulier vis-à-vis des États membres et des autres institutions de l'Union. C'est pour lui un principe fondamental, garant de l'impartialité et de l'efficacité de son action¹⁵⁰. Une lecture extensive de la littérature consacrée au Médiateur, de même que les divers entretiens que nous avons menés, ont permis d'en saisir pleinement la prééminence, que manifestent son omniprésence et sa centralité. Ce n'est pas seulement, en effet, qu'il s'applique à toutes choses, mais également que beaucoup en découlent : bien davantage qu'un cadre, il est à la fois un but et un guide. Aussi, nombre de ses transformations récentes ont été le corollaire ou prétexté une « quête d'indépendance » et la proposition de réforme adoptée par le Parlement européen en 2019 ne fait pas exception. A deux égards, en effet, elle semble également prétexter la nécessaire indépendance du Médiateur pour en renforcer la liberté d'action.

S'agissant d'abord des moyens qui lui sont accordés, auquel est notamment consacré son article 13¹⁵¹. Celui-ci s'enrichit en effet d'un tout nouvel alinéa introductif, qui dispose que « le Médiateur se voit attribuer un budget adapté, suffisant pour assurer son indépendance et l'accomplissement »¹⁵² de ses fonctions. Également, plus loin, à propos des « fonctionnaires et agents de son secrétariat »¹⁵³, sa version révisée exigerait désormais que celui-ci « (convienne) au bon accomplissement de (ses) fonctions ainsi qu'à (sa) charge de travail. »¹⁵⁴ Rédigées de la sorte, ces dispositions permettraient théoriquement une extension considérable des moyens matériels alloués au Médiateur, naturellement habilité à évaluer ses besoins, lesquels auraient désormais force de droit. Dans la pratique, néanmoins, sa composition et son volume demeureraient tributaires du bon vouloir des autorités budgétaires, seules compétentes pour en décider. Lucide, un membre de son cabinet relativise ainsi :

« D'après moi, les nouvelles dispositions sur le budget sont un signal, à l'intention notamment des autorités budgétaires, mais ne sauraient produire quelque effet de droit. Il s'agit d'abord et surtout de reconnaître un manque de ressources et de personnel. »¹⁵⁵

¹⁴⁹ Art. 228 TFUE

¹⁵⁰ Entretien C, *loc. cit.*

¹⁵¹ Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 12 février 2019 sur 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, loc. cit.*

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Entretien A, avec un fonctionnaire employé au cabinet de la Médiatrice

Il reconnaît cependant aussi qu'un budget plus conséquent permettrait au Médiateur d' « agir davantage »¹⁵⁶. Les récents rapports de décharge du Parlement ne disent pas autre chose, déplorant à certains égards une insuffisance de moyens. Dans celui portant sur l'exercice 2017, ayant souligné qu' « qu'en raison de l'augmentation constante du nombre de plaintes (...) la charge de travail des services du Médiateur est devenue trop lourde »¹⁵⁷, les parlementaires y demandent une révision « à la hausse »¹⁵⁸ de son budget. Idem l'année suivante, quand ils « (relèvent) que le Médiateur dispose de ressources limitées pour abattre une charge de travail toujours plus importante »¹⁵⁹, laissant entendre que la qualité de celui-ci s'en trouverait affectée, et « soutiennent »¹⁶⁰ en conséquence sa demande « d'aligner le tableau des effectifs sur les besoins et la charge de travail réels. »¹⁶¹ De sorte que le principe d'indépendance, tel que mis en exergue dans la proposition, apparaît effectivement un prétexte au renforcement des capacités matérielles du Médiateur, donc de sa capacité à agir.

S'agissant du choix de la personnalité supposée incarner l'institution, ensuite. A ce propos, la procédure applicable est d'abord encadrée par les traités, à l'article 228 TFUE. En l'état, son Statut précise en outre à son article 6 qu'il doit être « choisi parmi des personnalités qui sont citoyens de l'Union, jouissent pleinement de leurs droits civils et politiques, offrent toute garantie d'indépendance 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. »¹⁶² Enfin, le règlement intérieur du Parlement européen dispose à son article 231 (ex-219) que les candidatures devront « être soutenues par quarante députés au moins »¹⁶³, puis transmises à la commission des pétitions pour validation¹⁶⁴, avant d'être « soumises au vote du Parlement »¹⁶⁵. La prédominance du Parlement européen dans le processus de désignation du Médiateur apparaît donc évidente.

Or, cela interroge naturellement quant à son indépendance. Comment ne pas imaginer, en effet, qu'il soit élu pour des raisons essentiellement politiques ? Et qu'il ne soit pas redevable, par la suite, à ceux qui l'ont placé à son poste ? Quelles garanties, *de jure* et *de facto* ? Pour l'ensemble de nos interlocuteurs, la question est délicate. Ainsi, pour l'un d'eux, qui a exercé la fonction :

« Il y a toujours ce danger que l'élection amène une personnalité plus politisée. (...) À chaque élection du Parlement, celui-ci doit se constituer en tant qu'organisation, élire son Président, ses Vice-présidents, etc. Dès lors, si on s'en tient aux traités, on pourrait imaginer que dans le cadre de la répartition des postes, en plus des positions internes, on puisse ajouter le Médiateur. Partant, il très facile d'imaginer la politisation de l'institution, objet de transactions entre les grands groupes. Ce serait grave pour son indépendance et son autorité. »¹⁶⁶

Néanmoins, pour un autre interlocuteur, qui a longtemps occupé un poste éminent au sein de l'institution :

« Un élément clé, qui limite la politisation et d'éventuelles entorses à son indépendance, est l'élection à bulletin secret. Si un groupe politique souhaite qu'un député vote pour tel ou tel candidat, il ne peut pas le contrôler. Cet élément de vote secret limite les effets indésirables. »¹⁶⁷

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Parlement européen, « Résolution (UE) 2019/1431 du Parlement européen du 26 mars 2019 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2017, section VIII — Médiateur européen », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 249, 27 septembre 2019.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Parlement européen, *Rapport concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2018, section VIII – Médiateur européen*, 2019/2062 (DEC), 28 février 2020.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Parlement européen, « Décision du Parlement européen, du 9 mars 1994, concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur », *Journal officiel de l'Union européenne*, *loc. cit.*

¹⁶³ Parlement européen, *Règlement intérieur du Parlement européen*, 8^e législature, janvier 2017, p. 133.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ Entretien C, *loc. cit.*

¹⁶⁷ Entretien D, *loc. cit.*

Sans parler de « package deal », un autre interlocuteur, employé à la commission des pétitions du Parlement, rapporte par ailleurs :

« Tous les Médiateurs, pour être élus, doivent obtenir le soutien de certains groupes politiques. Et même si les choses ne sont pas clairement dites dans le Statut et dans les traités, la façon dont le Médiateur est élu est en elle-même très politique. Certes, à chaque élection, peu de candidats sont issus du monde politique, ils viennent plutôt des organisations internationales ou de la société civile, et d'ailleurs, en l'état, il n'y a pas d'interdiction formelle en ce sens. Il n'empêche que ces candidats doivent recueillir un certain nombre de signatures pour être autorisés à se présenter et pour être élu il faut nécessairement bénéficier de l'appui d'un groupe politique ou de membres influents. »¹⁶⁸

De même, il semblerait que la commission des pétitions soit perçue et utilisée par certains comme un tremplin vers la fonction. En la matière, l'exemple de Cécilia Wikström, qui en est devenue Présidente en 2014, est tout à fait emblématique. Parvenue à se porter candidate, elle avait toutefois été largement défaite au second tour, lors d'un vote en séance plénière, ne recueillant que 38 voix sur 638, soit à peine 6% des suffrages exprimés¹⁶⁹. Or, dans le cadre de sa campagne, plutôt que de relativiser son expérience politique, qui paraît se heurter au principe d'indépendance, elle avait choisi d'en faire son argument principal. On pouvait ainsi lire dans la lettre de motivation adressée aux autorités du Parlement :

« J'estime que ma condition d'ancienne députée au Parlement européen et mon ample connaissance du fonctionnement du Parlement, ainsi que mon expérience des négociations interinstitutionnelles menées lors des trilogues, constituent un atout majeur en ce qui concerne le respect des normes les plus élevées en matière de transparence, l'accès aux documents et un processus décisionnel n'excluant personne. »¹⁷⁰

Elle y livrait en outre une vision de la fonction effectivement sujette à polémique, semblant présenter le Médiateur européen non pas comme un organe indépendant mais plutôt un instrument au service du Parlement, qui pourrait contrôler par son biais les pratiques administratives des autres institutions. Ainsi, dans le même courrier :

« Si le Parlement me fait l'honneur de me nommer, je serai un trait d'union entre les citoyens et leur assemblée élue. Le travail du Médiateur est avant tout d'être au service des citoyens et de les assister, et, ainsi, d'améliorer la qualité de l'administration et de la rendre davantage responsable devant le Parlement. »¹⁷¹

Son audition par la commission des pétitions, dans laquelle elle ne siégeait déjà plus, faute d'avoir été réélue, nous avait par ailleurs été décrite comme « assez pénible et très controversée. »¹⁷² De fait, ses anciens collègues y avaient unanimement fustigé l'incompatibilité entre les fonctions qu'elle avait occupées au Parlement et celles qu'elle brigait désormais. Un point précis avait d'ailleurs retenu leur attention : si le nouveau Statut devait être adopté, il exigerait des candidats au poste qu'ils n'aient « exercé aucune fonction au niveau ministériel national ni au sein des institutions de l'Union au cours des trois années précédentes »¹⁷³ ; une façon, certainement, de prévenir *de jure* d'éventuels pantouflages. Or, Cecilia Wikström, en tant que Présidente de la commission des pétitions, s'était

¹⁶⁸ Entretien B, *loc. cit.*

¹⁶⁹ Parlement européen, *Compte-rendu in extenso des débats, Mercredi, 18 décembre 2019.*

¹⁷⁰ Cécilia Wikström, *Candidature au poste de Médiateur européen*, Lettre au Président du Parlement européen, 30 septembre 2019.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² Entretien B, *loc. cit.*

¹⁷³ Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 12 février 2019 sur 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, loc. cit.*

d'abord prononcée en faveur de cette disposition¹⁷⁴, avant d'en critiquer le caractère « discriminatoire » et « disproportionné »¹⁷⁵ puis de rappeler que ce texte n'avait pas en l'état force de droit. Ce faisant, elle semblait oublier que l'indépendance du Médiateur, notamment à l'égard du pouvoir politique, se construit *de jure* autant que *de facto*, de même que la bonne administration dépasse souvent le cadre du légal, et qu'elle se doit d'être acquise en amont de sa prise de fonction ; l'accueil reçu par sa candidature constitue à cet égard un puissant rappel.

Plus largement, selon un ancien membre de son cabinet, l'indépendance du Médiateur est d'abord une question de discipline personnelle : « Si le Médiateur a la volonté d'être indépendant, il a la possibilité de l'être. »¹⁷⁶ Il ajoute par ailleurs que « les pouvoirs du Médiateur et du Parlement européen se développent séparément »¹⁷⁷, comme pour signaler que l'un ne pourrait être au service de l'autre, quoique chacun communique sur ses préoccupations respectives et puisse formuler dans ce cadre un certain nombre de suggestions ou quérir un soutien éventuel. Il est à noter, enfin, que la proposition de réforme du Statut du Médiateur, si elle venait à être adoptée, lui permettrait de renforcer son indépendance vis-à-vis du Parlement. Ainsi, il pourrait par exemple se présenter devant lui de sa propre initiative¹⁷⁸ ou devrait impérativement être entendu dans le cadre d'une procédure visant à le démissionner d'office¹⁷⁹.

Il apparaît dès lors nécessaire d'analyser certains apports de la proposition, qu'ils affèrent au développement de ses ressources, aux modalités de son élection ou à ses relations avec le Parlement, comme procédant d'une volonté de garantir l'indépendance du Médiateur européen, principe sur lequel il se fonde, ou de le prétexter pour renforcer sa liberté d'action ; sa « quête d'indépendance » est donc bien vectrice de changement.

2. DESIGN SOUPLE ET NÉCESSAIRE INCARNATION : UNE INSTITUTION PARTICULIÈREMENT MALLÉABLE

Certaines transformations de l'institution Médiateur doivent aussi être comprises comme procédant de son design institutionnel, délibérément mutagène, et du comportement des acteurs qui l'habitent, résolument stratégique. Autrement dit, les marges de manœuvre abandonnées à l'institution lui ont permis de rester malléable, de même que le désir de les explorer l'ont faite évoluer.

S'agissant du design institutionnel, il faut le comprendre comme résultant d'un compromis entre partenaires d'une même coalition, composée de parlementaires, d'États membres et d'institutions, déterminés à faire advenir un Médiateur européen. Prudents quant à la portée de son contrôle et aux prérogatives dont il jouirait, leur accord n'aurait cependant porté que sur des dispositions très générales dont la mise en œuvre pratique ne serait qu'ultérieurement sujette à contestation. En substance, le Médiateur devait troquer tout pouvoir de contrainte contre l'assurance de travailler librement et d'être écouté de bonne foi, de sorte que le pré carré des autres acteurs ne soit jamais remis en cause et qu'il ne s'y substitue pas. De fait, il a historiquement disposé d'une grande liberté dans la définition de son mandat mais n'a jamais exercé d'autorité qui ne soit pas morale. Logiquement, cela transparaît dans les traits de son design, ferme sur un certain nombre de principes mais du reste particulièrement souple et

¹⁷⁴ Parlement européen, *Avis de la commission des pétitions à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles sur la proposition de modification de 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*, 2018/2080 (INL), 27 novembre 2018.

¹⁷⁵ Commission européenne, *Commission opinion on a draft Regulation of the European Parliament laying down the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (Statute of the European Ombudsman) and repealing Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom, loc. cit.*

¹⁷⁶ Entretien D, *loc. cit.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 12 février 2019 sur 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, loc. cit.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

qui lui permet d'évoluer aisément. Un de nos interlocuteurs, qui avait compté parmi les plus importants de ses collaborateurs, confirme ainsi :

« Le mandat du Médiateur européen est exprimé en termes généraux, indéfinis. Aussi, c'est son rôle d'explorer son propre mandat, ce que l'institution a fait au fil des ans. (...) C'est sous l'égide de Jacob Söderman, premier Médiateur européen, que le statut adopté en 1994 a été rédigé. Il a joué un rôle très important et la sagesse de son expérience a préconisé un Statut qui laisse une grande marge de manœuvre. C'est également ce qui s'est passé en 2008. »¹⁸⁰

Cette liberté accordée au Médiateur de faire évoluer sa pratique se manifeste sans doute de la façon la plus prégnante dans le pouvoir d'initiative dont il a toujours disposé. Habilité à traiter les plaintes qui lui seraient adressées, il l'est aussi à contrôler selon son bon vouloir et définit donc *de facto* le champ de son intervention. Celui-ci apparaît dès lors très vaste et il n'a cessé depuis sa création d'en explorer un nombre croissant de parcelles¹⁸¹. Cette liberté se manifeste également dans son aptitude à définir lui-même les dispositions d'exécution de son Statut. En somme, il appartient au Médiateur de faire évoluer sa pratique, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les traités et son Statut, mais aussi fort de tout ce que ceux-ci ne lui interdisent pas.

La proposition semble ainsi marquer une rupture surprenante, en ceci, d'abord, qu'elle ne vise pas à développer les pouvoirs du Médiateur *de facto*, mais *de jure* : ici, en effet, il ne s'agit plus de tirer parti du flou juridique qui avait été délibérément instauré, mais au contraire de graver dans le marbre de son Statut ce qui relevait jusqu'à présent de l'informel, qui ne figurait pas dans le droit mais existait en pratique. De même, les dispositions visant à siphonner les prérogatives d'autres institutions semblent remettre en cause le compromis originel, qui reposait précisément sur un principe de spécialité et l'absence de pouvoirs contraignants. Si ces dispositions venaient à être adoptées les conséquences seraient *a priori*, minimales, dans la mesure où elles aspirent à transcrire ce qui existe déjà. Sur le plus long terme, cependant, elles pourraient affecter négativement le développement de l'institution. Ainsi, un employé de la commission des pétitions explique :

« Quand le Médiateur n'est pas limité, parce que son Statut est vague, alors il peut tenter des choses, parce que les limites n'existent pas. Dès lors qu'il y a quelque chose d'écrit, même sans parler d'interdits, il est nécessairement limité. »¹⁸²

Un autre interlocuteur, auparavant employé auprès du Médiateur, confirme et ajoute, un peu sceptique :

« Préciser le mandat du Médiateur, c'est l'affaiblir. Le Médiateur européen n'a pas de pouvoir de contrainte, son rôle est de poursuivre une activité de persuasion des institutions, d'exercer une force morale plutôt que juridique. Il n'est donc pas nécessaire d'être trop formel dans la définition de son Statut. Au contraire, trop de formalité risque de tuer la nuance et le magistère moral qui, précisément, font sa force. »¹⁸³

Il faut s'attarder en outre sur la capacité des acteurs stratégiques à exploiter les ambiguïtés du Statut. En l'occurrence, on pense au Médiateur en tant que personnalité, capable et désireux de subvertir son mandat, ou du moins de le contourner. De fait, pour l'un de nos interlocuteurs, actuellement employé au cabinet d'Emily O'Reilly, « le Statut laisse beaucoup de liberté, donc chaque Médiateur apporte une impulsion particulière »¹⁸⁴ et contribue ce faisant à construire l'institution. En 2019, une étude menée par le Service de recherche du Parlement européen (EPRS) avait ainsi mis en lumière les inclinaisons

¹⁸⁰ Entretien D, *loc. cit.*

¹⁸¹ Hofmann, *loc. cit.*

¹⁸² Entretien B, *loc. cit.*

¹⁸³ Entretien D, *loc. cit.*

¹⁸⁴ Entretien A, *loc. cit.*

particulières de chaque Médiateur¹⁸⁵, laissant entendre que les transformations de l'institution avaient été largement fonction des personnalités ayant successivement occupé le poste, ainsi que de leurs expériences passées : juriste de formation, Jacob Söderman s'était ainsi concentré sur les aspects légaux de l'administration ; politologue, Nikiforos Diamandouros avait élargi ce spectre pour définir plutôt ce que serait une « bonne administration » ; quant à Emily O'Reilly, qui a été journaliste, on la dit davantage tournée vers les médias et l'opinion publique. Selon l'un d'eux, « c'était fait exprès de confondre la personne physique et morale, l'institution et l'individu »¹⁸⁶, afin de lui donner « une dimension plus humaine. »¹⁸⁷ Un autre interlocuteur, longtemps haut-placé dans la hiérarchie de l'institution, nuance néanmoins :

« C'est surtout quand l'institution n'avait pas ou peu d'histoire et qu'elle était réduite que la personnalité du Médiateur était fondamentale. Plus tard, après 20 ans d'existence, il y a en poste un personnel expérimenté, il ne serait pas possible pour un nouveau Médiateur de tout changer en un instant. Toutefois, à mon avis, la personnalité et les objectifs personnels du Médiateur restent essentiels pour donner à l'institution ses grandes orientations. »¹⁸⁸

Enfin, il convient d'évoquer le facteur temps, au fil duquel évolue l'environnement du Médiateur et en transforme significativement les priorités, de sorte qu'on peut lire certaines dispositions de la proposition comme une volonté de prendre en compte les évolutions sociétales et institutionnelles récentes. Ainsi, selon notre interlocuteur à la commission des pétitions, celles relatives aux conflits d'intérêts, aux cas de harcèlement (y compris sexuel) ou à l'accès aux documents doivent par exemple être comprises comme autant de réactions à l'affaire Selmayr, au mouvement #MeToo, au manque de transparence du Conseil ou à des cas de mauvaises conduites, pour dire le moins, observés au sein-même Parlement européen¹⁸⁹ et dont le traitement par les instances dirigeantes s'avère le plus souvent déséquilibré, faute de structures adéquates¹⁹⁰. De sorte que la proposition reflète effectivement un certain nombre de transformations sociétales advenues au gré des ans.

Il apparaît dès lors évident que le design de l'institution Médiateur, ambigu à dessein, le comportement stratégique des acteurs qui l'ont habitée et les évolutions successives de son environnement ont permis, au fil du temps, d'ouvrir la voie à des transformations tangibles, que la proposition envisage de transcrire dans le Statut, comme pour les sédimer. Plus largement, elle est porteuse d'une certaine idée de ce qu'est le Médiateur européen, de son rôle et de la façon dont il convient de le jouer, qui a profondément évolué depuis sa création en 1994.

¹⁸⁵ Sylvia Kotanidis, *Le Médiateur européen. Réflexions sur son rôle et son potentiel : analyse approfondie*, Luxembourg, Publications Office, 2019, pp. 4–5.

¹⁸⁶ Entretien C, *loc. cit.*

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Entretien D, *loc. cit.*

¹⁸⁹ Entretien B, *loc. cit.*

¹⁹⁰ Corine Goldberger, « Jeanne Ponté, l'assistante parlementaire qui épingle les machos », *Marie Claire*, 2018, [consulté le 2 septembre 2020](#).

CONCLUSION

Ce travail devait permettre de comprendre pourquoi la proposition de réforme du Statut du Médiateur européen, telle qu'adoptée par le Parlement européen en 2019, l'avait été en les termes qu'on connaît, plutôt qu'en d'autres ou pas du tout, et nous proposons pour y répondre trois pistes, dans une optique complémentaire. Nous avons ainsi montré qu'elle était le corollaire d'une dynamique de substitution de logiques d'action administratives légalistes à d'autres qui iraient au-delà du droit et qu'elle serait utile à soutenir. Nous avons aussi présenté le mécanisme par lequel elle escompterait contourner un certain nombre de pesanteurs administratives auxquelles peuvent se heurter citoyens et fonctionnaires de l'Union, ainsi que le Médiateur lui-même. Plus précisément, celui-ci serait désormais doté de prérogatives nouvelles telles qu'il pourrait opposer aux institutions de l'Union un certain nombre de procédures alternatives et concurrentes, voire peut-être les supplanter. Nous avons expliqué, enfin, que la proposition devait permettre de transcrire en droit les transformations récentes de l'institution Médiateur, qu'elles aient résulté de son design institutionnel, été inspirées par les personnalités qui l'ont dirigée et incarnée ou par les évolutions de son environnement. La diversité de ces hypothèses nous a permis d'aborder les différentes facettes de l'institution, de son fonctionnement et de son histoire, de sorte que nous avons apporté à notre question une multitude de réponses, qu'on pourrait résumer en ces termes, empruntés à Giuseppe Tomasi di Lampedusa, quoique nous leur donnions un autre sens : « Il faut que tout change pour que rien ne change. »¹⁹¹

Nous voulons signifier deux choses par là. La première est que la proposition n'introduit finalement que peu de changements à l'institution Médiateur, se contentant souvent de transcrire ceux qui sont déjà advenus, de sorte qu'elle ne doit pas être comprise comme un moment révolutionnaire mais un jalon supplémentaire de son histoire, parmi tant d'autres. La seconde est qu'elle risque de ne pas être suivie d'effets. En dépit des efforts déployés par les parlementaires, et quoique rien ne soit encore définitivement acté, il semblerait que leurs activisme et ambitions l'aient condamnée auprès des autres institutions, dont notamment le Conseil, qui doit avoir le dernier mot. De sorte que la proposition, qui manifestait une volonté de changement, aura été utile à en prendre acte bien davantage qu'à le susciter ; or, dire ce n'est pas faire.

Après une longue période d'apparent désintérêt, le Conseil a entamé fin-2020 une phase de négociations avec le Parlement. Les éléments dont on dispose indiquent qu'il serait extrêmement réticent quant au texte qui lui a été soumis, étant plutôt désireux d'encadrer et (dé)limiter strictement les activités du Médiateur. Le Parlement paraît lui extrêmement divisé sur l'utilité d'éventuelles concessions. Alors que la procédure se poursuit, son issue paraît plus que jamais incertaine.

¹⁹¹ Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Le Guépard*, traduit de l'italien par Jean-Paul Manganaro, Paris, Points, 2008.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS OFFICIELS

- « Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 277, 19 septembre 2014, pp. 11–24.
- « Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 139, 14 juin 2006, pp. 1–17.
- « Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne 'Mieux légiférer' », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 123, 12 mai 2016, pp. 1–14.
- « Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 304, 20 novembre 2010, pp. 47–62.
- « Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 303, 14 décembre 2007, p. 28.
- « Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 145, 31 mai 2001, pp. 43–48.
- « Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 295, 21 novembre 2018, pp. 39–98.
- « Règlement n° 31 (C.E.E.), 11 (C.E.E.A.), fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique », *Journal officiel de l'Union européenne*, P 045, 14 juin 1962, p. 1385.
- Cécilia Wikström, Candidature au poste de Médiateur européen, Lettre au Président du Parlement européen, 30 septembre 2019.
- Commission européenne, « Règlement intérieur de la Commission », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 308, 8 décembre 2000, pp. 26–34.
- Commission européenne, *Commission opinion on a draft Regulation of the European Parliament laying down the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (Statute of the European Ombudsman) and repealing Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom*, COM (2019) 533 final, 31 octobre 2019, pp. 1–20.
- Commission européenne, *Communication de la Commission : Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM (2001) 428 final, 25 juillet 2001, pp. 1–40.
- Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Mener à son terme le programme pour une meilleure réglementation, de meilleures solutions pour de meilleurs résultats*, COM (2017) 651 final, 24 octobre 2017, pp. 1–17.
- Commission européenne, *Proposition de Accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire*, COM (2016) 627 final, 28 septembre 2016.
- Conseil de l'Union européenne, « Décision du secrétaire général du Conseil/haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune du 25 juin 2001 établissant un code de bonne conduite

administrative pour le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne et de son personnel dans leurs relations professionnelles avec le public », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 189, 5 juillet 2001, pp. 1–4.

- Conseil de l'Union européenne, *Draft regulation of the European Parliament laying down the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (Statute of the European Ombudsman) and repealing Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom - Mandate for negotiations with the European Parliament*, 13579/20, 8 décembre 2020, pp. 1–15.
- Conseil de l'Union européenne, « Guide du Secrétariat général du Conseil en matière d'éthique et de bonne conduite », [consulté le 2 septembre 2020](#).
- Médiateur européen, « Stratégie de la Médiatrice européenne : 'Cap sur 2019' », site officiel du Médiateur européen, 17 novembre 2014, [consulté le 2 septembre 2020](#).
- Médiateur européen, *Le Code européen de bonne conduite administrative*, Luxembourg, Publications Office, 2015, p. 4.
- Médiateur européen, *Ombudsman: New strategy for greater involvement of citizens and civil society*, communiqué de presse, no. 18/2010, 28 septembre 2010, pp. 1–2.
- Médiateur européen, *Rapport de l'année 1995*, 1996.
- Médiateur européen, *Rapport de l'année 1997*, 1998.
- Parlement européen, « Rapport d'activité annuel du Médiateur européen (2000) – Code de bonne conduite administrative accessible au public – Statut du Médiateur (débat) », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 72 E, 21 mars 2002, pp. 331–336.
- Parlement européen, « Résolution (UE) 2019/1431 du Parlement européen du 26 mars 2019 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2017, section VIII — Médiateur européen », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 249, 27 septembre 2019.
- Parlement européen, « Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 440, 13 décembre 2015, pp. 17–23.
- Parlement européen, « Résolution du Parlement européen du 9 juin 2016 pour une administration de l'Union européenne ouverte, efficace et indépendante », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 86, 6 mars 2018, pp. 126–139.
- Parlement européen, *Avis de la commission des pétitions à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles sur la proposition de modification de 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*, 2018/2080 (INL), 27 novembre 2018, p. 26.
- Parlement européen, *Committee on Petitions Ordinary meeting*, Enregistrement vidéo, 3 décembre 2019, 14h30–18h29.
- Parlement européen, Compte-rendu in extenso des débats, Mercredi, 18 décembre 2019.
- Parlement européen, « Décision du Parlement européen, du 9 mars 1994, concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 113, 4 mai 1994, pp. 15–18.
- Parlement européen, *Lettre de Isabelle Morin Chartier au Président du Parlement européen sur le harcèlement et sa prévention*, D 310956, 28 juin 2018, pp. 1–11.
- Parlement européen, *Procès-verbal de la Conférence des Présidents de commissions*, PE 613.717, 17 avril 2018.
- Parlement européen, *Procès-verbal de la Conférence des Présidents de commissions*, PE 623.584, 13 novembre 2018.

- Parlement européen, *Procès-verbal de la Conférence des Présidents de groupes*, PE 630.826/CPG/REV, 6 décembre 2018.
- Parlement européen, *Procès-verbal de la Conférences des Présidents de groupes*, PE 620.109/CPG, 31 mai 2018.
- Parlement européen, *Rapport concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2018, section VIII – Médiateur européen*, 2019/2062 (DEC), 28 février 2020.
- Parlement européen, *Rapport sur 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*, 29 janvier 2019.
- Parlement européen, *Règlement intérieur du Parlement européen*, 8e législature, janvier 2017.
- Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 12 février 2019 sur 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*, 12 décembre 2019.
- Parlement européen, « Résolution du Parlement européen sur le rapport annuel relatif aux activités du Médiateur européen en 2004 », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 272 E, 9 novembre 2006, pp. 578–581.

ARTICLES

- AZOULAI, Loïc et Laure CLEMENT-WILZ, « La bonne administration », in: Jean-Bernard AUBY et Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE (dir.), *Traité de droit administratif européen*, Cork, Primento Digital Publishing, 2014, pp. 1303–1360.
- COMTE, Jean, « Bras de fer entre députés et États sur les pouvoirs de la médiatrice européenne », *contexte.com*, 12 octobre 2020, [consulté le 13 décembre 2020](#).
- DIAMANDOUROS, P. Nikiforos, « From Maladministration to Good Administration: Retrospective Reflections on a Ten-Year Journey », in: Herwig Hofmann et Jacques Ziller (dir.), *Accountability in the EU*, Edward Elgar Publishing, 2017.
- DJELIC, Marie-Laure, et Sigrid QUACK, « Overcoming Path Dependency: Path Generation in Open Systems », *Theory and Society*, vol. 36, no. 2, 17 avril 2007.
- FRIEDBERG, Erhard, « En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux », *Revue française de science politique*, vol. 48, no. 3, 1998, pp. 507–14.
- GOLDBERGER, Corine, « Jeanne Ponté, l'assistante parlementaire qui épingle les machos », *Marie Claire*, 2018, [consulté le 2 septembre 2020](#).
- HALL, Peter A., et Rosemary C. R. TAYLOR, « La science politique et les trois néo-institutionnalisations », *Revue française de science politique*, vol. 47, no. 3, 1997, pp. 469–96.
- HARDEN, Ian, « Article 43 – European Ombudsman », in: Steve PEERS, Tamara K. HERVEY, Jeff KENNER et Angela WARD (dir.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2014, pp. 1121–1150.
- HOFMANN, Herwig, « The Developing Role of the European Ombudsman », in: Herwig HOFMANN et Jacques ZILLER (dir.), *Accountability in the EU*, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 1–27.
- JARRY, Jean-Pierre, *Le Parlement européen et la création d'un Médiateur européen : vingt ans de débats, 1974-1995*, European Parliament et Directorate-General for Internal Policies of the Union, Luxembourg: Publications Office, 2015, pp. 1–44.

- KOTANIDIS, Sylvia, *Le Médiateur européen. Réflexions sur son rôle et son potentiel : analyse approfondie*, Luxembourg, Publications Office, 2019.
- LASCOUMES, Pierre, « Normes », in: Laurie BOUSSAGUET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 4e édition, 2014, pp. 391-397.
- MAGNETTE, Paul, « Between Parliamentary Control and the Rule of Law: The Political Role of the Ombudsman in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, no. 5, janvier 2003, pp. 677-94.
- MENDES, Joana, « La bonne administration en droit communautaire et le code européen de bonne conduite administrative », *Revue française d'administration publique*, vol.131, no. 3, 2009.
- NEUHOLD, Christine, « 'Monitoring the Law and Independent from Politics?' The Relationship between the European Ombudsman and the European Parliament », in: Herwig HOFMANN et Jacques ZILLER (dir.), *Accountability in the EU*, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 53-73.
- OBERDOFF, Henri, « La fonction publique européenne », in: Jean-Bernard AUBY et Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE (dir.), *Traité de droit administratif européen*, Cork, Primento Digital Publishing, 2014.
- PIGNAL, Stanley, Helen WARRELL, Steve BERNARD et Jeremy LEMER, « Eurostars », *The Financial Times*, 3 juin 2009, [consulté le 2 septembre 2020](#).
- ROEDERER-RYNNING, Christilla, et Justin GREENWOOD, « The Culture of Trilogues », *Journal of European Public Policy*, vol. 22, no. 8, 14 septembre 2015, pp. 1148-65.
- STREECK, Wolfgang, et Kathleen Ann THELEN, « Introduction: institutional change in advanced political economies », in: Wolfgang STREECK et Kathleen Ann THELEN (dir.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2005, pp. 1-39.
- STREHO, Imola, « Le Médiateur européen », in: Jean-Bernard AUBY et Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE (dir.), *Traité de droit administratif européen*, Cork, Primento Digital Publishing, 2014, pp. 591-626.
- TRONDAL, Jarle, et Anchrit WILLE, « The European Ombudsman: A Resilient Institution in a Turbulent, Evolving Administrative Order », in: Herwig HOFMANN et Jacques ZILLER (dir.), *Accountability in the EU*, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 28-52.
- VAN DER HEIJDEN, Jeroen, « Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept », *Politics*, vol. 31, no. 1, février 2011.

ENTRETIENS

- Entretien A, avec un fonctionnaire employé au cabinet de la Médiatrice
- Entretien B, avec un fonctionnaire de la commission des pétitions du Parlement européen
- Entretien C, avec un ancien Médiateur européen
- Entretien D, avec un haut-fonctionnaire en retraite, auparavant employé auprès du Médiateur européen
- Entretien E, avec un fonctionnaire du service juridique du Parlement européen

*Cette publication électronique peut à tout moment être améliorée
par vos remarques et suggestions. N'hésitez pas à nous contacter pour nous en faire part.*

POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

Fondé par l'économiste belge Denis Stokkink en 2002, POUR LA SOLIDARITÉ - PLS est un European think & do tank indépendant engagé en faveur d'une Europe solidaire et durable.

POUR LA SOLIDARITÉ se mobilise pour défendre et consolider le modèle social européen, subtil équilibre entre développement économique et justice sociale. Son équipe multiculturelle et pluridisciplinaire œuvre dans l'espace public aux côtés des entreprises, des pouvoirs publics et des organisations de la société civile avec comme devise : Comprendre pour Agir.

ACTIVITÉS

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS met ses compétences en recherche, conseil, coordination de projets européens et organisation d'événements au service de tous les acteurs socioéconomiques.

Le laboratoire d'idées et d'actions **POUR LA SOLIDARITÉ – PLS**

1

Mène des travaux de recherche et d'analyse de haute qualité pour sensibiliser sur les enjeux sociétaux et offrir de nouvelles perspectives de réflexion. Les publications POUR LA SOLIDARITÉ regroupées en sein de trois collections « Cahiers », « Notes d'Analyse », « Études & Dossiers » sont consultables sur www.pourlasolidarite.eu et disponibles en version papier.

2

Conseille, forme et accompagne sur les enjeux européens en matière de lobbying et de financements.

3

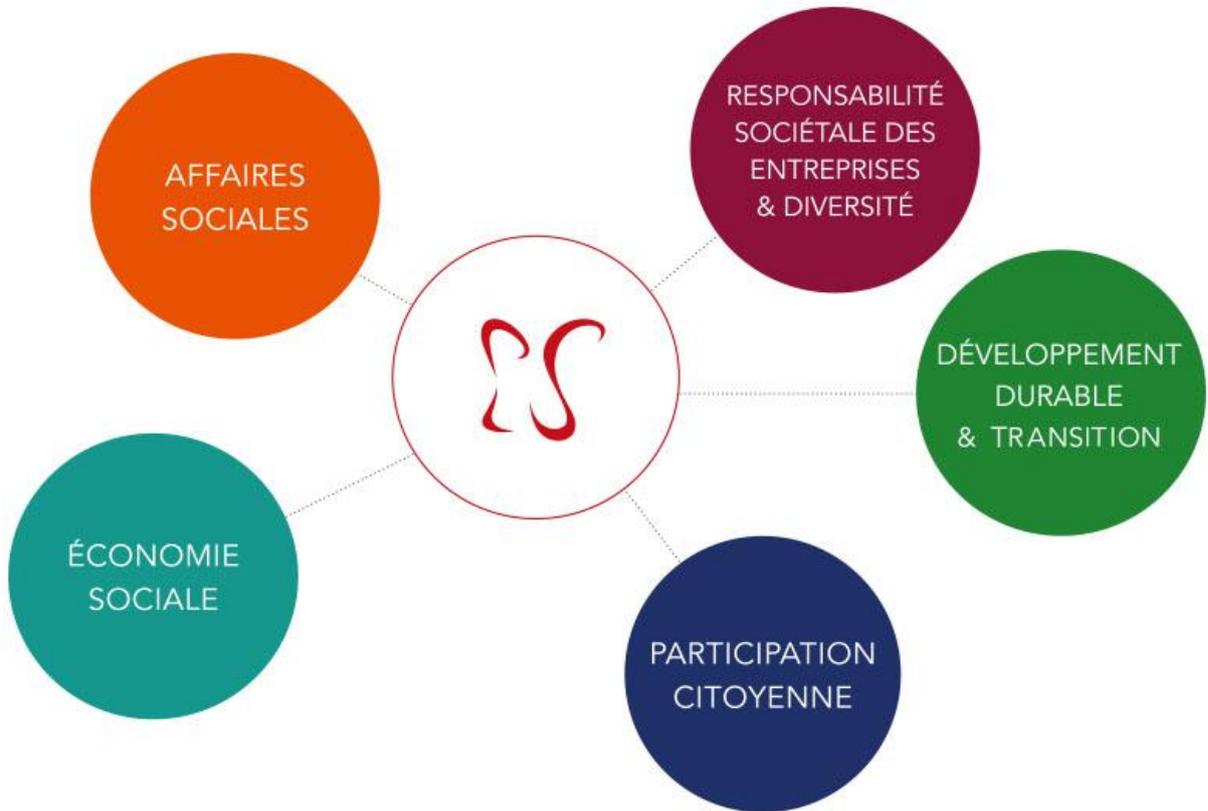
Conçoit et réalise des projets transnationaux en coopération avec l'ensemble de ses partenaires européens.

4

Organise des conférences qui rassemblent dirigeant/e/s, expert/e/s européen/ne/s, acteurs de terrain et offrent un lieu de débat convivial sur l'avenir de l'Europe solidaire et durable.

THÉMATIQUES

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS inscrit ses activités au cœur de cinq axes thématiques :



OBSERVATOIRES EUROPÉENS

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS réalise une veille européenne thématique et recense de multiples ressources documentaires (textes officiels, bonnes pratiques, acteurs et actualités) consultables via ses quatre observatoires européens :

- www.ess-europe.eu
- www.transition-europe.eu
- www.diversite-europe.eu
- www.participation-citoyenne.eu

COLLECTIONS POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

Sous la direction de Denis Stokkink

NOTES D'ANALYSE - *Éclairages sur des enjeux d'actualité*

- *La sauvegarde de l'emploi en Europe face à la crise sanitaire*, Quentin BELLIS, novembre 2020.
- *Les territoires zéro chômeur de longue durée : enjeux et perspectives*, Yann PAPE, novembre 2020.
- *La Loi tunisienne sur l'économie sociale et solidaire*, Théo BURATTI, octobre 2020.
- *Stratégie européenne en faveur des personnes handicapées post-2020*, Alexis WILLEMOT, octobre 2020.
- *Biens communs et citoyenneté*, Olivier BODART, septembre 2020.
- *L'urbanisme temporaire : Enjeux et perspectives*, Théo BURATTI, septembre 2020.
- *Externalisation des frontières en UE : Enjeux et perspectives*, Théo BURATTI, juillet 2020.
- *Vers l'économie circulaire 2.0*, Alexis WILLEMOT, juin 2020.
- *Mobilité dans les villes et qualité de l'air : l'équation insoluble ?*, Olivier BODART, mai 2020.
- *Green Deal et participation citoyenne*, Thomas RENAUX, mai 2020.
- *Démocratie participative : enjeux et perspectives*, Olivier BODART et Anaïs LUNEAU, avril 2020.
- *Les données personnelles : le nouvel or noir aux multiples enjeux*, Clara SERVEL et Alexis WILLEMOT, janvier 2020.
- *L'inclusion des « Roms » dans l'UE : 2 Notes d'analyse*, Safia FALEK, août 2019.
- *Le développement durable dans l'agenda politique européen*, Camille JOSEPH, juillet 2019.

CAHIERS - *Résultats de recherches comparatives européennes*

- *Vers une économie circulaire en Europe*. Anna-Lena REBAUD, septembre 2017.
- *Face aux nouvelles formes d'emploi, quelles réponses au plan européen ?* PLS & SMart, n°36, juin 2017.
- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en France*. PLS & SMart, n°35, mai 2015.
- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en Wallonie*. PLS & SMart, n°34, mai 2015.
- *Le budget participatif : un outil de citoyenneté active au service des communes*. Céline Brandeleer, n°33, octobre 2014.

ÉTUDES & DOSSIERS - *Analyses et réflexions sur des sujets innovants*

- *Renforcer le Médiateur européen*, Rémi LETURCQ, février 2021
- *Crise sociale au Chili*, Raul Gonzalez MEYER, juin 2020.
- *Innovation sociale dans le monde: Quels bénéfices ?*, Youssef NAFIL, mai 2020.
- *Économie circulaire et ressources humaines: Une étonnante corrélation*, Mathilde MOSSE, décembre 2019.
- *Les travailleurs autonomes en Europe : action collective et représentation d'intérêts*, Pascale CHARHON, juin 2019.
- *Enseignement et formation professionnelle en alternance : Vers une filière d'excellence*, Marie SCHULLER, décembre 2018.
- *Politiques de prévention à Bruxelles : Historique et besoins en formation*, Marie SCHULLER, septembre 2018.
- *Les Régions ultrapériphériques : défis et perspectives*, Paul HAMMOUD, Antoine MASQUELIN, Tristan THOMAS, février 2018.

Toutes les publications **POUR LA SOLIDARITÉ - PLS** sur www.pourlasolidarite.eu

Participation citoyenne

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS mène des initiatives plurielles pour renforcer la démocratie participative, la participation citoyenne à la vie politique, l'intégration des personnes immigrées ou d'origine immigrée, la lutte contre les discriminations. En guise de fil conducteur, POUR LA SOLIDARITÉ-PLS opte pour des activités qui, de manière directe ou indirecte, motivent les habitant-e-s de tout État européen à devenir acteur et actrice de cette citoyenneté européenne afin d'instaurer un plus large dialogue entre les pouvoirs publics, la société civile et les entreprises et ainsi bâtir à l'horizon 2020 une Union européenne inclusive.

Collection « Études & Dossiers » dirigée par Denis Stokkink

www.pourlasolidarite.eu

Avec le soutien de

