



MÉMOIRE DE RECHERCHE

**L'interprétation du rôle d'Ombudsman Européen sous
les mandats de la Médiatrice Emily O'Reilly**

(depuis 2013)

Morgan LAIRY

Sous la direction de

Cécile LECONTE

Master 1 de Science Politique - Parcours Affaires Européennes

2021-2022

J'ai bien pris connaissance des dispositions concernant le plagiat et je m'engage à ce que mon travail de mémoire en soit exempt.

Remerciements

Je tenais d'abord à remercier Cécile Leconte qui a accepté d'être ma directrice de mémoire et m'a guidée par ses précieux conseils tout au long de cette année universitaire.

Je pense aussi à nos professeurs de méthodologie de recherche, Isabelle Bruno et Thomas Alam, dont les indications m'ont aidé à construire ce projet.

J'adresse aussi mes remerciements à toutes les personnes qui ont accepté de répondre à mes questions dans le cadre de mes recherches et ont contribué à cette réflexion.

Enfin un grand merci à mes camarades de promotion et ami.e.s Salomé, Astrid, Guillaume, Célia, Léon, Lucie et Gauthier pour la bonne humeur et le soutien inconditionnel que vous m'avez apporté ces derniers mois.

Avant - propos

Ce mémoire est écrit en écriture inclusive, à la fois pour des principes personnels mais aussi pour rendre hommage à la Médiatrice actuelle, sur laquelle mon mémoire va se concentrer. Cependant, les notions de “Médiateur” et de “Ombudsman” sont masculines. Quand je parlerai de la titulaire actuelle, je parlerai de “Médiatrice” mais pour la fonction en général, je peux difficilement faire autrement que de parler de “Médiateur” ou de “Ombudsman”. Néanmoins, les actions de cette Médiatrice étant comprises dans les progrès de l’institution, j’utiliserai à différents moments le pronom “iel” ou “iels”, qui ont fait leur entrée dans *Le Petit Robert* il y a quelques mois. J’utiliserai aussi à différentes reprises “celleux” pour remplacer “celles et ceux” ou encore “elleux” pour remplacer “elles” et “eux”. Vous pourrez aussi rencontrer des formules telles que “citoyen.ne.s”, qui permettent de ne pas alourdir la lecture. Merci de votre compréhension et bonne lecture !

Principales abréviations

BCE: Banque centrale européenne

CEDH: Cour Européenne des droits de l'Homme

CEO: Corporate Europe Observatory

CJUE: Cour de justice de l'Union Européenne

ONG : Organisation Non-Gouvernementale

PPE: Parti Populaire Européen

TFUE: Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne

UE : Union Européenne

TABLE DES MATIERES

Introduction	13
Chapitre 1: L'Ombudsman européen: un rôle flexible sujet à interprétation	23
I. Entre paradoxes et promotion de la citoyenneté européenne: l'adaptation de l'institution à l'échelle européenne	23
A. La lente adoption d'un Ombudsman européen: le résultat d'un compromis	23
B. Une définition difficile : les origines des ambiguïtés du rôle de Médiateur européen	28
C. Le service aux citoyen.ne.s européen.ne.s comme élément central de la mission d'Ombudsman	32
II. De nouvelles pratiques vers un renforcement du rôle d'Ombudsman: les changements effectués lors des mandats d'Emily O'Reilly	36
A. Un renouveau des méthodes et de l'organisation interne	37
B. De nouvelles priorités : l'Ombudsman comme principal promoteur de la transparence	41
C. La médiatisation : un outil inédit pour un nouveau poids institutionnel	45
Chapitre 2 : Les limites de l'appropriation d'un rôle: les contraintes et obligations de l'Ombudsman européen	49
I. Une institution légitime dans la mesure et le compromis	50
A. Une action dépendante de la coopération des organes contrôlés	51
B. Entrer dans son rôle: l'auto-rationnalisation de la Médiatrice européenne	56
C. Le risque d'une politisation de l'Ombudsman	58
II. L'Ombudsman européen : un simple instrument de légitimation des institutions européennes	62
A. Le Médiateur comme argument de revalorisation de ses partenaires de rôle	62
B. Une institution contributrice de la légitimation de l'Union européenne	65
C. Vers une extension du rôle d'Ombudsman européen ?	69
CONCLUSION	73
BIBLIOGRAPHIE	76
ANNEXES	80

Introduction

En février 2018, l'ancien directeur de cabinet de Jean-Claude Juncker, Martin Selmayr est promu secrétaire général de la Commission européenne par ce dernier. Un acte qualifié de “coup d'Etat” par le Parlement Européen et d’”illégal” par la Médiatrice européenne¹. Le “Selmayr Gate” a pris d'autant plus d'ampleur que ce poste de secrétaire représente le plus haut poste de fonctionnaire à Bruxelles et que la manipulation de la procédure était manifeste: Selmayr n'ayant ni le statut, ni l'ancienneté nécessaire pour accéder au poste et la démission de son prédécesseur ayant été prévue plusieurs semaines à l'avance².

La Médiatrice européenne, l'irlandaise Emily O'Reilly en poste depuis 2013, a été saisie de cette affaire par une plainte de fonctionnaires européens. Au terme d'une enquête de plusieurs mois, elle conclut effectivement à un cas de maladministration de la part de la Commission européenne, la procédure ayant violé “la lettre et l'esprit” du code de conduite des fonctionnaires européens³. La Commission Juncker, quant à elle, a continué d'affirmer que les règles avaient été respectées et Selmayr ne quittera son poste qu'en juillet 2019 à la demande de la nouvelle présidente, Ursula Von der Leyen. Un comportement qui pose question quant au respect des règles éthiques à la Commission mais aussi quant au poids du Médiateur européen dans le système institutionnel. En effet, ses avis et recommandations n'ont aucun caractère obligatoire pour les institutions concernées et dépendent principalement de la volonté de ces dernières. Or si les institutions décident de ne rien faire, d'ignorer ou de nier ce qu'il a à dire sur leur gestion administrative, alors il leur est très facile de le faire (ou plutôt de ne rien faire). Le Selmayr Gate en est une parfaite illustration. Pourtant, considérer cette institution comme inutile ou vaine serait autant erroné que réducteur, son action ayant en fait des conséquences notables sur le fonctionnement administratif des institutions européennes.

¹ Quatremer J. “Selmayr Gate. La médiatrice européenne enfonce le clou”, *Libération, Blog Les Couloirs de Bruxelles*, 04/09/2018

² Cf encadré 5 p.52 pour les détails de l'affaire

³ Decision in the joint inquiry in cases 488/2018/KR and 514/2018/KR on the European Commission's appointment of a new Secretary-General

1. L'Ombudsman: une institution ambivalente

Le premier Ombudsman européen a été nommé en 1995 et depuis l'institution n'a cessé de s'agrandir. A l'époque elle employait une douzaine de personnes⁴ et aujourd'hui c'est presque quatre-vingt individus qui travaillent dans ses services⁵. Le Médiateur se trouve en haut de la hiérarchie de l'institution et en donne les grandes orientations. L'Ombudsman est élu.e pour cinq ans par le Parlement européen, et son mandat suit celui des parlementaires, mais peut être reconduit. Les eurodéputé.e.s sont aussi les seul.e.s à pouvoir le démettre de ses fonctions. Pourtant l'institution a une vocation apolitique, ce qui représente un de ses importants paradoxes: elle ne doit en aucun cas être elle-même politique alors même qu'elle est dépendante de l'institution la plus politique de l'Union Européenne. D'origine suédoise, la fonction telle que décrite par l'article 228 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)⁶, n'a plus grand chose à voir avec ce qu'elle était à sa création au XIXe siècle. Son adaptation plutôt tardive au niveau européen a fait l'objet de nombreuses négociations, tandis que la plupart des pays européens disposaient d'un équivalent national à la fin des années 1980. En effet, elle fut sujette à de nombreux débats entre les autres institutions européennes mais aussi entre les États, sur lesquels nous reviendrons brièvement, en nous appuyant entre-autres sur les travaux de Magnette⁷. Les *policy transfer studies* quant à elles, résumées notamment par Dumoulin et Saurugger⁸, permettent de nous éclairer sur le sujet en ce qu'elles expliquent les changements subis par une politique lors de sa traduction dans un autre système politique.

Le premier "Statut du Médiateur"⁹ sera adopté en 1994 par le Parlement, qui possède l'initiative législative sur le sujet. Il va permettre de préciser les attributs du Médiateur ainsi que sa mission. Cependant la nature de l'Ombudsman est difficile à définir et les imprécisions des textes législatifs laissent de nombreuses ambiguïtés. Il peut-être directement saisi.e par la plainte d'un.e citoyen.ne ou tout autre personne physique ou

⁴ Médiateur Européen, *Rapport annuel au Parlement de 1995*, 22 avril 1996

⁵ Cf annexe 3

⁶ Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, *Journal officiel de l'UE*, 26 octobre 2012, article 228

⁷ Magnette P., « Entre contrôle parlementaire et « État de droit »: le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2001

⁸ Dumoulin L., Saurugger S., « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n.48, p. 9-24., 2010

⁹ Décision du Parlement Européen du mars 1994 concernant les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur (94/262/CECA, CE, Euratom)

morale à propos d'un cas de mauvaise administration de la part d'une institution, d'une agence ou d'un organe de l'Union européenne. Il doit aussi promouvoir la bonne administration et les bonnes pratiques au sein de ces institutions. Le Médiateur européen est souvent décrit à travers ses prérogatives car il est très difficile de lui trouver une définition conforme à la réalité de ses pratiques. Néanmoins les notions de maladministration et de bonne administration, sur lesquelles nous reviendrons, qui sont censées limiter ses pouvoirs, sont au moins tout aussi difficiles à délimiter et à définir¹⁰. Ces éléments, imprécis, ne permettent pas de donner un éclairage suffisant pour comprendre la place de l'Ombudsman dans le paysage européen et participent au flou entourant l'institution. Il nous faudra donc les préciser pour comprendre les enjeux autour de l'institution, s'appuyant par exemple sur le travail de Rita Boustas sur la définition de l'Ombudsman¹¹.

L'Ombudsman se distingue du juge et ainsi ses décisions n'ont aucun caractère contraignant. Cet aspect caractéristique de l'institution est aussi une de ses principales limites. En effet, la portée de son action est très dépendante de la volonté et de la coopération des institutions contrôlées. Étant le fruit d'un compromis, ses prérogatives juridiques sont dès le départ limitées et laissent plutôt présager que l'Ombudsman européen serait un instrument relativement passif (voire inopérant). Cela n'empêche pas le premier titulaire, Jacob Söderman¹², de lancer la codification des règles et des "bonnes pratiques" administratives, donnant naissance en 2001 au "Code européen des bonnes pratiques administratives". En découle un renforcement de l'influence de l'Ombudsman sur les autres institutions, malgré le caractère non contraignant de ce code¹³. En effet, après que les institutions se soient engagées à respecter ces règles et ont adoptées elles-mêmes des codes internes, l'Ombudsman a le droit de les rappeler à l'ordre selon ces codes. Cela lui a permis d'étendre son pouvoir de contrôle mais aussi d'influencer les règles internes aux institutions. Le Médiateur et ses services entretiennent des relations particulières avec les autres institutions, et notamment la Commission, le Conseil et le Parlement. La Commission est la première institution visée par les plaintes et les enquêtes

¹⁰ Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence... », *op.cit.*, p.128

¹¹ Boustas R., « Contribution à une définition de l'Ombudsman », *Revue française d'administration publique*, 2007/3 (n° 123), p. 387-397

¹² Cf encadré 1 p.25

¹³ Strehlo I., « Le médiateur européen », in Auby J-B. et Dutheil de la Rochère J., *Traité de droit administratif européen*, eds, 2e ed., Bruylant, 2014, 285-300. p.319- 320

du Médiateur. Une unité particulière du secrétariat général de la Commission est dédiée aux rapports avec l'Ombudsman et transmet l'ensemble de ses demandes aux autres services. Le Conseil a des relations parfois difficiles avec le Médiateur car ils ne partagent pas les mêmes objectifs, notamment en termes de transparence et d'accès aux documents, et l'institution est régulièrement rappelée à l'ordre. Quant au Parlement, ce sont ses membres qui élisent l'Ombudsman et ce sont les seuls membres des institutions européennes qui ne peuvent être contrôlés par lui, de par leur nature politique. Les rapports qu'ils entretiennent sont très particuliers mais le Parlement est généralement d'un grand soutien pour le Médiateur, qui peut faire appel à lui pour dénoncer la mauvaise administration d'une institution. Il consulte régulièrement ses membres sur des sujets particuliers et collabore quotidiennement avec sa Commission Pétition.

Ce lien avec le Parlement se retrouve aussi dans le rapport que les deux institutions partagent avec la démocratie et la représentation des citoyens. L'Ombudsman est décrit comme un intermédiaire entre les institutions européennes et les citoyens. C'est dans cette optique de rapprochement vers les citoyens qu'il est instauré. A l'origine, la fonction de Médiateur devait servir à approfondir une certaine citoyenneté européenne, fournir de nouveaux droits civiques et participer à l'avènement d'un véritable État de droit à l'échelle européenne¹⁴. Cependant, et c'est un important paradoxe de l'institution, elle est très peu connue des citoyens. L'avènement de la citoyenneté européenne n'a pas eu lieu par son intermédiaire et elle est en fait beaucoup utilisée par des organisations de la société civile, des journalistes ou bien encore des groupes de fonctionnaires européens. Elle est surtout utilisée par des acteurs et actrices déjà familiers de l'Union européenne. Cela laisse à penser qu'en fait les orientations de l'institution ont été légèrement modifiées depuis sa mise en place, les citoyens n'étant plus nécessairement au centre de son action. Ce changement de sa trajectoire est rendu possible par son caractère ambivalent et la liberté qui est ainsi laissée à son titulaire pour s'en emparer.

¹⁴ Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence. Redéfinition d'une institution et investissements politiques d'une norme de « bon » gouvernement », *Politique européenne*, 2018/3 (N° 61), p. 114-141., p.116

2. Vers une nouvelle interprétation du mandat d'Ombudsman

Comme nous venons de le voir, l'institution est assez peu codifiée et sujette à interprétations. En effet, des conceptions très différentes des fonctions de l'Ombudsman sont défendues et nombreuses sont les incertitudes qui pèsent sur elles. Malgré les nombreuses limites que cela entraîne, c'est aussi ce qui permet à la personne détentrice du titre de mener elle-même les grandes orientations de l'institution. En s'aidant de leurs partenaires, les différents titulaires ont ainsi pu exploiter les ressources dont ils disposaient pour faire progresser cette fonction dans le paysage institutionnel européen. La sociologie des institutions, et plus particulièrement la sociologie de rôle, est d'une aide précieuse pour déchiffrer les différents comportements et les évolutions dans les pratiques de l'institution. Nous nous appuyons essentiellement sur les recherches de Rémi Lefebvre¹⁵ sur le sujet. Il définit le rôle institutionnel comme "l'ensemble des comportements, des attitudes et des discours liés à l'occupation d'une position institutionnelle"¹⁶. Dans le cas de l'Ombudsman, les règles fixées autour de ce rôle sont peu codifiées, notamment dans les textes mais aussi dans la pratique puisque objets à interprétations très diverses. Elles laissent ainsi une marge de manœuvre importante pour les détenteurs du rôle. La prise de rôle dans une institution constitue un "moment privilégié pour analyser les pratiques et les représentations qui y ont cours"¹⁷. A cet effet, le fait que notre analyse débute avec l'arrivée de Emily O'Reilly, la Médiatrice actuelle, est pertinent. Et cela est d'autant plus vrai que les mandats sont relativement longs (tous les titulaires ayant fait deux mandats consécutifs), provoquant potentiellement des changements de routines intéressants à observer. Les mandats de O'Reilly sont particulièrement significatifs en ce qu'elle est réputée avoir redonné une véritable dynamique à l'institution. En outre, cette période a été très peu étudiée car encore d'actualité. Cela dit, ils ont déjà été abordés sous l'angle notamment de la Transparence par Hélène Michel¹⁸, élément devenu central dans les missions de l'Ombudsman.

¹⁵ Lefebvre R., "Se conformer à son rôle" in Lagroye, Offerlé, *Sociologie de l'institution*, 2011, p.219-247

¹⁶ Lefebvre R., "Se conformer à son rôle" in Lagroye, Offerlé, *Sociologie de l'institution*, 2011, p.219-247, p.220

¹⁷ Lefebvre R., "Se conformer à son rôle" in Lagroye, Offerlé, *Sociologie de l'institution*, 2011, p.219-247, p.223

¹⁸ Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence ..., *op. Cit.*, mais aussi : Michel H., « La transparence dans l'Union européenne : réalisation de la bonne gouvernance et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, N.165, 2018, p. 109-126

La chercheuse a démontré que la transparence était responsable d'un nouveau virage dans le mandat des Médiateurs et qu'elle est particulièrement représentative des changements progressifs au sein de l'institution. Cette évolution suit les ambitions de la Commission sur le sujet, défendue dans le Livre blanc de 2001¹⁹. Ces nouvelles normes européennes sont une porte d'entrée pour l'Ombudsman vers de nouveaux domaines de compétences, qui constituent aujourd'hui des éléments essentiels de son travail. En saisissant cet enjeu qui devient central au niveau européen au début des années 2000²⁰, l'Ombudsman voit son rôle se transformer²¹. Depuis quelques années, on constate une montée en généralité du rôle du Médiateur qui devient un instrument de promotion de la fiabilité des procédures et de la publicité des décisions, la question de l'accès aux documents lui ayant permis de s'imposer comme gardien de la "bonne administration"²². L'Ombudsman a gagné en influence, une force qui s'explique en partie selon Strehlo par son statut ambigu²³. Il s'impose petit à petit comme un appui à la transformation de la "gouvernance européenne" dans son ensemble, en modifiant les principes de l'action administrative européenne, grâce à son réseau de soutiens et à sa jurisprudence²⁴. Cependant, cela pose la question du risque pour l'institution de se cantonner à ces questions qui relègent en fait le projet européen.

L'Ombudsman tente de donner une portée générale aux cas qu'il traite, notamment en sélectionnant les dossiers qui lui paraissent importants sur le plan symbolique²⁵, et relevant d'un ordre systémique, comme l'affaire Barroso²⁶, Selmayr²⁷ ou encore bien Draghi²⁸. À l'image de la CJUE et ses principes généraux du droit, le Médiateur ou la Médiatrice s'efforce d'énoncer les principes généraux des "bonnes pratiques" administratives et suggère des réformes au nom de ces valeurs. Cette montée en généralité de la fonction a été consacrée par la révision de la "Stratégie du Médiateur" en 2017, puis la révision de son

¹⁹ Commission européenne, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, Journal officiel de l'UE, 12 octobre 2001

²⁰ Voir Le Livre Blanc de la Commission européenne de 2001

²¹ Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence...*op.cit.* p.135-136

²² Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence...*op.cit.* p.136

²³ Strehlo I., « Le médiateur européen »...*op.cit.*, p.324

²⁴ Magnette P., « Entre contrôle parlementaire et « État de droit »...*op.cit.*, p.933

²⁵ *Ibid.*, p.941

²⁶ Cf encadré 4 p.43

²⁷ Cf encadré 5 p.52

²⁸ Cf encadré 6 p.65

statut en 2021²⁹, qui passe à un rôle proactif et a conduit madame O'Reilly à adapter ses méthodes de travail. Ses pouvoirs d'enquête en sortent d'ailleurs renforcés³⁰. Elle exploite notamment les enquêtes de sa propre initiative, lui permettant de traiter de sujets qu'elle estime d'intérêt public et éthiquement importants, aussi sensibles soient-ils. Les délais de traitement des plaintes ont aussi été diminués et une interprétation souple des procédures vise à rendre le processus plus flexible afin de le rendre encore plus accessible et ainsi servir au mieux les citoyens.³¹

En outre, la Médiatrice développe avec ses services la médiatisation de son institution, ayant conscience du poids que cela peut donner à ses décisions. L'appel aux médias et à la presse devient une pratique courante et même souhaitable pour une institution longtemps restée discrète, et toujours très peu connue du grand public. Une pratique se rendant particulièrement visible à l'occasion d'affaires de grande ampleur comme l'affaire Selmayr³² que nous avons évoqué plus tôt, mais aussi l'affaire Barroso³³ ou encore l'affaire Mario Draghi³⁴. O'Reilly n'hésite pas dans ces cas à faire les enquêtes nécessaires, ainsi qu'à en parler dans la presse, ce qui la différencie de la pratique habituelle de ses prédécesseurs. Ces affaires ont un potentiel politique, parce qu'elles traitent de questions délicates, dépassant presque le rôle de Médiateur, qui peut revaloriser l'image de l'Ombudsman. Mais nous verrons que c'est aussi un risque pour l'institution, légitime par son indépendance et son absence de positionnement politique.

S'il n'est pas rare de voir ces changements associés au profil sociologique et au parcours professionnel de Madame O'Reilly, ancienne journaliste, il ne faut pas tomber dans la personnification de la fonction ni en oublier les facteurs extérieurs ou encore les acteurs qu'elle côtoie dans le cadre de son travail, à savoir par exemple les institutions surveillées, les plaignant.e.s ou encore le Réseau européen des médiateurs. Il faut noter par là que les relations que l'Ombudsman entretient avec les autres institutions mais aussi avec les médiateurs et médiatrices nationales ont toujours été un pilier de sa légitimité et de son

²⁹ Parlement européen, RÈGLEMENT (UE, Euratom) 2021/1163 fixant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur, Statut du Médiateur européen, 24 juin 2021,

³⁰ Lafarge F., Neframi E., Mangenot M., « Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, 2018/1 (N° 165), p. 197-225, p.198-199

³¹ Lafarge F., Neframi E., Mangenot M., « Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, 2018/3 (N° 167), p. 705-731, p.709

³² Cf encadré 5 p.52

³³ Cf encadré 4 p.43

³⁴ Cf encadré 6 p.65

efficacité. Il nous faudra donc prendre l'institution dans son ensemble pour comprendre les différentes évolutions qu'elle connaît et voir quels sont les facteurs permettant à sa titulaire actuelle de transformer ainsi les prérogatives de l'Ombudsman.

En revenant brièvement sur son institutionnalisation et sa légitimation, il s'agira de comprendre comment l'Ombudsman a su s'imposer sur la scène européenne, alors même que la fonction ne disposait ni du soutien des autres institutions ni de la référence à une culture civique commune. On peut se demander comment une institution controversée a pu devenir incontournable au sein de l'Union européenne en ce qui concerne la promotion d'une Europe plus éthique pour demain, alors que rien n'avait été prévu en ce sens dans les textes inauguraux. Et cette reconnaissance politique et sociale est d'autant plus étonnante que l'institution est peu connue des citoyens qu'elle est censée représenter et servir. Il nous faudra alors comprendre comment la Médiatrice se saisit des contraintes qui sont les siennes pour développer les attributs de l'institution et lui donner une autre dimension, renforçant ses pouvoirs. Ainsi il s'agira de démontrer que face à l'absence d'un rôle institutionnel stable et défini³⁵, la Médiatrice a su se jouer des règles et des obstacles pour façonner son rôle et donner du poids à son action. Nous pourrions voir aussi les limites de cette extension, l'institution restant enfermée dans ses obligations de légitimation de l'Union européenne, lui incombant de trouver un équilibre.

3. Méthode d'enquête

Notre travail de recherche s'appuie sur différentes méthodes de terrain, à la fois quantitatives et qualitatives. Dans un premier temps les informations issues des bureaux de l'Ombudsman depuis sa création constituent une source d'analyse centrale pour cette étude. Ces données sont disponibles sur site officiel de l'institution³⁶, régulièrement mis à jour et mettant à disposition des archives. On y retrouve des comptes rendus d'enquêtes, des décisions, les rapports annuels faits au Parlement européen, la retransmission de conférences et discours mais aussi des infographies dont l'utilité s'est avérée précieuse dans la compréhension des activités des services du Médiateur européen. Un travail sur archives plus approfondi et plus ancien aurait été probablement très bénéfique mais ne

³⁵ Lefebvre R., "Chapitre 9: se conformer à son rôle" in Lagroye, Offerlé, *Sociologie de l'institution*, 2011, p.219-247

³⁶ <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/home>

pourra pas être réalisé dans le cadre de cette recherche dans un souci pratique de temps et de faisabilité. L'institution se présentant comme très ouverte et transparente, l'analyse des sources qu'elle met à disposition du public est nécessaire pour comprendre la logique qui est la sienne, mais aussi la compatibilité entre les discours et les faits.

Un rapide état des lieux de la presse écrite européenne et francophone, notamment à travers les outils *Europress* et *Euronews*, a permis de prendre la mesure de la couverture médiatique de l'institution depuis sa création. Les deux derniers Médiateurs ont été cependant les principaux objets de ces articles, la médiatisation et surtout les archives sur le sujet étant plutôt réduite pour le premier détenteur. Un tel travail permet de se rendre compte des échos de l'institution et de la vision que peuvent avoir les acteurs extérieurs sur elle. Cela permet aussi de se rendre compte de l'importance donnée à certaines affaires par rapport à d'autres et la monopolisation médiatique d'un très petit nombre de sujets. Enfin il nous permet de voir comment la visibilité médiatique de l'institution a pu évoluer.

Plusieurs entretiens constituent l'essentiel de notre enquête qualitative³⁷. Au nombre de quatre, ils nous permettent d'enrichir notre propos par le témoignage d'individus directement concernés par notre sujet. Leurs différences d'horizons nous permettent d'élaborer une vue d'ensemble du travail de l'institution au sein du paysage européen. Le premier entretien a été réalisé auprès d'une assistante de communication dans les services de l'Ombudsman. Premier contact au sein de l'institution, sa vision est d'autant plus importante qu'elle travaille dans le service communication d'une structure qui développe de plus en plus ses contacts avec l'extérieur et souhaite intensifier ses rapports avec les médias et gagner en visibilité. Le deuxième entretien concerne un chargé d'enquête du Médiateur. Il nous rend compte de son travail quotidien au sein de l'institution, mais aussi de l'orientation générale qui y est donnée, la façon dont les plaintes sont traitées, les relations avec les plaignant.e.s et les autres institutions. Un tel point de vue permet de comprendre les logiques internes qui sont défendues au sein de l'institution, à la fois sur les missions qui doivent être réalisées et sur les objectifs globaux concernant l'Union européenne.

³⁷ Cf annexe 1 et annexe 2 pour présentation et grille d'entretien

La troisième enquêtée est une chargée d'enquête à l'ONG Transparence CEO. Cette Organisation est centrale pour notre objet puisqu'elle est la première à avoir porté plainte auprès de l'Ombudsman, et continue régulièrement de le faire. L'enquêtée a été anonymisée par souci pratique puisqu'elle n'acceptait d'être citée que de manière assez restrictive et l'ONG étant très soucieuse de son image. Enfin notre dernier entretien s'est fait auprès du chef d'unité chargée des relations avec l'Ombudsman et des questions éthiques à la Commission européenne. Cette approche est fondamentale pour traiter de ce sujet étant donné que la Commission est l'institution la plus visée par les enquêtes et les plaintes de l'Ombudsman. Elle permet de compléter notre réflexion sur l'institution en comprenant la façon dont elle est perçue par les institutions qu'elle contrôle et la place qui est donnée à son travail au sein de ces institutions.

Aucun entretien n'a pu être réalisé auprès d'un membre du Parlement européen, pourtant partenaire fondamental de l'Ombudsman, et notamment de la Commission Pétition en son sein en raison de l'absence de réponse de plusieurs de ses membres. Cela aurait permis de soulever les enjeux autour de l'élection de l'Ombudsman mais aussi des débats causés par la Médiatrice actuelle, ou encore les relations particulières entre le Parlement et le Médiateur, qui sont un élément clef de ses paradoxes.

Notre recherche se concentrera particulièrement sur les mandats d'Ombudsman de Emily O'Reilly, débutant en 2013 et s'étendant jusqu'à aujourd'hui. Elle s'attachera à démontrer dans quelle mesure l'ambivalence de sa fonction permet à la Médiatrice européenne de façonner son rôle institutionnel.

Il s'agira dans un premier chapitre de démontrer la flexibilité de l'institution, conduisant d'une part à une définition lente et ambiguë (I), permettant d'autre part à la titulaire actuelle de s'en saisir pour en renouveler les pratiques et les objectifs (II). Dans un second chapitre, nous nous pencherons sur les importantes limites de ce rôle et de sa réinterprétation, liées d'abord à la nature diplomate de l'institution (I), mais aussi parce qu'elle est toujours considérée comme un outil de légitimation de l'Union européenne (II), restreignant d'emblée la marge de liberté de la Médiatrice dans la réappropriation de son rôle.

Chapitre 1: L'Ombudsman européen: un rôle flexible sujet à interprétation

Dans ce premier chapitre, nous nous intéressons aux conditions de transfert de l'institution au niveau européen et sa difficile quête d'identité dans ce nouveau contexte. L'Ombudsman est une entité flexible, mais dont l'objectif principal reste toujours de servir les citoyen.ne.s. La marge d'interprétation laissée par les textes au niveau européen va conduire à des interprétations assez différentes de ses missions. C'est cet écart qui va permettre à l'actuelle titulaire de maximiser ses pouvoirs et d'en tirer profit pour étendre le champ d'action du Médiateur.

I. Entre paradoxes et promotion de la citoyenneté européenne: l'adaptation de l'institution à l'échelle européenne

A. La lente adoption d'un Ombudsman européen: le résultat d'un compromis

L'adaptation d'un Ombudsman à l'échelle européenne n'allait pas de soi et il a fallu un certain temps et des compromis pour arriver à la forme actuelle. Ces divergences initiales permettent de mettre en lumière les débats actuels sur son rôle. A l'origine l'Ombudsman est une institution suédoise qui n'avait pas vocation à s'exporter dans d'autres systèmes politiques. Elle est née sous le régime monarchique suédois du début du XIXe pour veiller à l'application des lois du Roi par l'administration. Des décennies plus tard, l'Ombudsman va suivre la parlementarisation du régime et va servir cette fois le Parlement pour contrôler le pouvoir exécutif. Au XXe siècle, il devient le gardien des droits civiques. Cette institution singulière va s'exporter à l'étranger, d'abord dans les autres pays nordiques puis en Europe, mais aussi ailleurs et on parle de véritable "Ombudsmania" après la seconde guerre mondiale³⁸. Aujourd'hui, plus de 200 institutions à travers le monde sont membres de l'*International Ombudsman Institute*³⁹. Cette entité

³⁸ Magnette P., « Entre contrôle parlementaire et « État de droit » : le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2001/6 (Vol. 51), p. 933-948, p. 934

³⁹ Voir le site officiel de cet institut (URL : <https://www.theioi.org/the-i-o-i>, consulté le 25 novembre 2021).

s'est donc greffée à des contextes nationaux et culturels très différents en Europe et ailleurs, et selon des modalités diverses en fonction des usages qui en sont faits et des prérogatives qui lui sont confiées. Cette exportation montre dès le départ l'adaptabilité de l'institution⁴⁰, pourtant née dans un contexte bien précis en Suède. Ainsi à la fin des années 1980, tous les pays européens disposent de leur propre Médiateur national, qui peut prendre des formes et des noms divers. Ces différentes adaptations sont aussi constitutives d'un *policy transfer*, puisque le résultat d'une tel transfert est aussi le fruit d'une dynamique chaotique et d'ajustements réciproques⁴¹, conduisant donc à des institutions très différentes sur la forme et parfois même sur le fond. Ces médiateurs nationaux européens vont prendre l'habitude de se réunir au sein du Conseil de l'Europe.

Dès 1979, une résolution du Parlement européen évoque la création d'un Ombudsman européen. En effet, le Parlement est désormais élu au suffrage universel direct et il se veut au centre de la démocratie européenne, représentant les peuples face aux autres institutions. D'autant plus que tous les Etats membres disposaient de Médiateurs nationaux et l'administration européenne gagnant en importance, il n'y avait, aux yeux des parlementaires, aucune justification qu'il n'existe pas d'Ombudsman européen. En 1985, cette résolution du Parlement est reprise par le comité Adonnino chargé de réfléchir à ce que serait une "Europe des citoyens". Pourtant le Médiateur ne sera instauré qu'avec le traité de Maastricht, donc au début des années quatre-vingt dix. Ce délai s'explique d'abord par l'absence de contexte favorable. Les négociations autour de Maastricht arrivent à un moment où le marché intérieur des biens est achevé et où on commence à donner de plus en plus de place aux personnes dans la construction européenne, et donc à la citoyenneté européenne. C'est aussi à partir de ce moment-là que les citoyen.ne.s évaluent un peu mieux les coûts et les opportunités potentiels que représente l'Europe. Les questions européennes se politisent à mesure que les citoyen.ne.s s'y intéressent. On perçoit comme il est important de légitimer les institutions européennes auprès des peuples. En France, le référendum du traité de Maastricht amène beaucoup de débat et débouche sur un taux d'abstention de 30,30%, ce qui relativement faible, cependant le "oui" ne

⁴⁰ Bousta R., « Contribution à une définition de l'Ombudsman », *Revue française d'administration publique*, 2007/3 (n° 123), p. 387-397, p. 388

⁴¹ Dumoulin L., Saurugger S., « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n.48, p. 9-24., 2010, p.17

l'emporte que de justesse avec 51,04%⁴². C'est dans ce contexte que l'on cherche de plus en plus à "humaniser les rouages des mécanismes de l'administration européenne"⁴³. L'arrivée du Médiateur s'ajoute au droit de pétition, au droit de recours juridique européen ou encore au développement progressif de l'accès aux documents. La période d'attente entre la signature du traité et l'adoption du statut du Médiateur s'explique par les longs débats que cette institution va susciter entre les États membres et les institutions européennes.

Si l'Ombudsman est une institution très flexible, il fallait donc pouvoir se mettre d'accord sur quelles prérogatives et pouvoirs aurait un Médiateur commun à tous les pays membres. Par exemple la Commission était en faveur d'un représentant par État, et non d'un unique représentant commun à tous les États⁴⁴. Mais le plus étonnant lors de ces négociations est que le principal opposant au projet va être celui-là même qui en avait eu l'idée, à savoir le Parlement européen. Les parlementaires craignaient pour la plupart qu'une telle fonction empiète sur leur mandat alors qu'ils se considéraient comme étant les seuls véritables représentants des citoyens et donc de l'intérêt général au niveau européen. Ils redoutaient notamment une concurrence avec la Commission Pétition du Parlement, spécialement prévue elle aussi pour recevoir les revendications des citoyen.ne.s, mais sous forme de pétitions. La présidence luxembourgeoise a donc dû concilier ces points de vue et l'Ombudsman européen est né d'un compromis, comme c'est souvent le cas pour la construction européenne. Le texte de Maastricht qui l'instaure laisse entrevoir ces divergences initiales⁴⁵, puisqu'il reste très évasif sur ses compétences et son mode de fonctionnement. Dès ce premier texte, on peut voir les ambivalences potentielles, puisque d'une part l'Ombudsman est décrit assez strictement comme n'ayant aucun rôle politique; et d'autre part il est élu.e par les parlementaires et soumis à l'autorité du Parlement, qui est une institution profondément politique. Ce premier paradoxe illustre le risque bien présent d'une politisation de cette institution européenne qui est pourtant censée être impartiale.

⁴² Voir site vie -publique.fr (<https://www.vie-publique.fr/fiches/23970-les-referendums-de-la-ve-republique-et-leurs-resultats>), consulté le 10 mai 2022

⁴³ Strehö I., « Le médiateur européen », in Auby J-B. et Dutheil de la Rochère J., *Traité de droit administratif européen*, eds, 2e ed., Bruylant, 2014, 285-300. *partie 1 chapitre 12, p.310*

⁴⁴ Strehö I., « Le médiateur européen », in Auby J-B. et Dutheil de la Rochère J., *Traité de droit administratif européen*, eds, 2e ed., Bruylant, 2014, 285-300. *partie 1 chapitre 12, p.310*

⁴⁵ Magnette P., « Entre contrôle parlementaire et « État de droit »...*op.cit.*, p.936 - 937

Par la suite, après d'importantes négociations, les procédures sont précisées par le "Statut du Médiateur", adopté par le Parlement en mars 1994⁴⁶. Dans cette conception européenne, l'Ombudsman est considéré.e dans la tradition nordique de contrôle parlementaire de l'exécutif, c'est à dire qu'iel est sous l'autorité du Parlement et qu'iel est chargé.e de contrôler les administrations européennes dans leur ensemble, et en premier lieu la Commission et le Conseil. A l'origine, la fonction de Médiateur devait servir à approfondir une certaine citoyenneté européenne, fournir de nouveaux droits civiques et participer à l'avènement d'un véritable État de droit à l'échelle européenne⁴⁷. Des objectifs ambitieux qui contrastent avec la discrétion de l'institution à ses débuts et le manque d'investissement politique. Cela s'explique en partie par la réticence du Parlement, dont l'Ombudsman est pourtant dépendant.e, concernant les locaux, le budget mais aussi le personnel. Le premier titulaire de la fonction, le Finlandais Jacob Söderman élu en 1995⁴⁸, a dû déployer de véritables efforts de conciliation et de démarcation pour peu à peu se faire une place en coopérant avec les autres institutions, et en premier lieu la fameuse commission Pétition du Parlement⁴⁹. Dans un premier temps l'institution reste assez isolée et discrète, ce qui ne facilite pas la réalisation de ses objectifs initiaux, notamment l'approfondissement de la citoyenneté européenne. Chacun.e des titulaires de la fonction va avoir des pratiques assez différentes et des conceptions de leur rôle en phase avec le contexte de leur mandat, permettant progressivement à l'institution de se faire un place dans le paysage institutionnel européen. Ces interprétations différentes sont permises par la flexibilité de l'institution, dont les contours sont parfois flous.

Encadré n.1 : Jacob Söderman

Élu en 1995, le Finlandais Jacob Söderman devient le premier médiateur européen. Il occupera ce poste jusqu'en 2003. Il fut entre autres ministre de la justice puis ministre des affaires sociales et de la santé de son pays. De 1989 à 1995, il est l'Ombudsman parlementaire de la Finlande⁵⁰. Malgré sa formation de juriste, son profil était assez politique au vu de sa carrière.

⁴⁶ Décision du Parlement Européen du mars 1994 concernant les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur (94/262/CECA, CE, Euratom)

⁴⁷ Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence. Redéfinition d'une institution et investissements politiques d'une norme de « bon » gouvernement », *Politique européenne*, 2018/3 (N° 61), p. 114-141., p.116

⁴⁸ cf encadré 1 p.25

⁴⁹ Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence... », *op.cit.*, p.121-122

⁵⁰ sa biographie est disponible sur le site de l'Ombudsman
<https://www.ombudsman.europa.eu/fr/history/past-ombudsmen/1/biography/fr>

Pendant ses mandats il ne s'est d'ailleurs pas limité au rôle décrit dans le traité. Grâce au soutien du Parlement européen notamment, il a pu jouer un rôle politique assez important⁵¹. Il avait conscience de l'importance de faire connaître l'institution pour y donner du poids. Sa première législature fut un succès, surtout en ce qui concerne les relations entre l'Ombudsman et les institutions contrôlées. Des bonnes relations avec la Commission qui s'expliquent en partie par le fait que la correspondante du Médiateur à la Commission était la commissaire suédoise Madame Gradyn, avec qui Söderman partageait à la fois la langue et la culture⁵². En 2001, il lance la codification des règles et des bonnes pratiques administratives en rendant un rapport spécial au Parlement. Malgré son absence de valeur juridique, ce code va être approuvé par le Parlement et donner plus de poids à son action⁵³. Tout au long de ses mandats, Söderman va donner une interprétation large et ambitieuse à ses missions, en élargissant le concept de maladministration. Cependant, il lui est reproché d'avoir mené une approche trop juridique dans le traitement des plaintes et l'orientation générale de l'institution. Il a tout de même permis à cette nouvelle institution de s'inscrire relativement rapidement dans le paysage institutionnel européen, mais au prix de prises de positions prudentes voire discrètes⁵⁴, ne lui permettant pas de s'imposer.

B. Une définition difficile : les origines des ambiguïtés du rôle de Médiateur européen

Le Médiateur européen sous sa forme actuelle est le fruit d'un compromis entre les États membres et les institutions. Définir ses prérogatives est donc très difficile car il se trouve à la croisée de plusieurs conceptions, créant des ambiguïtés et des imprécisions. L'Ombudsman est une institution adaptable : chaque système a pu en faire ce qu'il souhaitait en lui donnant plus ou moins de pouvoirs. La plupart des médiateurs et médiatrices sont accessibles directement aux citoyen.ne.s, mais certain.e.s ne peuvent être saisi.e.s que par des parlementaires comme en France et au Royaume-Uni, et certain.e.s disposent d'importantes attributions en termes d'enquêtes comme dans les pays nordiques ou l'Espagne, et d'autres ont un rôle à vocation plus limitée. C'est ce qui explique la

⁵¹ Magnette P., « Entre contrôle parlementaire et « État de droit »: le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2001/6 (Vol. 51), p.937

⁵² Magnette P., « Entre contrôle parlementaire et « État de droit »: le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2001/6 (Vol. 51), p.940

⁵³ Strehö I., « Le médiateur européen », in Auby J-B. et Dutheil de la Rochère J., *Traité de droit administratif européen*, eds, 2e ed., Bruylant, 2014, 285-300. partie 1 chapitre 12, p.319

⁵⁴ Strehö I., « Le médiateur européen », in Auby J-B. et Dutheil de la Rochère J., *Traité de droit administratif européen*, eds, 2e ed., Bruylant, 2014, 285-300. partie 1 chapitre 12, p.313

réussite de ce *policy transfer* dans autant de systèmes, mais aussi sa principale limite. En effet les *policy transfer studies* peuvent bien expliquer ce phénomène: l'institution ayant subi tellement de négociations, qu'elle n'est pas demeurée stable et a subi de nombreuses modifications, s'éloignant parfois beaucoup du modèle de départ⁵⁵. Le nom en a été importé, ainsi que le principe général mais pour le reste, tout est une question d'interprétation. L'Ombudsman est donc la plupart du temps défini par les pouvoirs dont il dispose, parce qu'il n'existe pas vraiment de définition qui puisse englober toutes les interprétations qui en ont été faites. Le Médiateur européen quant à lui, a été instauré par des acteurs et actrices avec des visions opposées de son champ d'action, qui ont dû se mettre d'accord sur des textes et sur la forme. Mais sur le fond, des termes très larges ont été utilisés pour le décrire, lui laissant en fait une marge de manœuvre conséquente. Comme l'explique Rémi Lefebvre: "si une institution est un arrangement de règles stabilisées, elle peut ainsi faire l'objet d'appropriations et d'interprétations très différentes"⁵⁶. Il ajoute aussi que "tout rôle laisse une marge de jeu parce qu'il n'est pas toujours strictement défini"⁵⁷. Cette affirmation est d'autant plus vraie dans le cas de l'Ombudsman que sa définition est très limitée. Aussi, chacun.e des acteurs et actrices qui s'en saisit peut avoir sa propre conception de ce que doit être cette institution, ce qui autorise une multiplicité des usages. C'est aussi ce qui explique ces évolutions importantes dans le temps, en fonction du contexte politique et des personnes qui y travaillent.

Il n'existe donc pas de définition fixe de ce qu'est ou doit être l'Ombudsman européen. Néanmoins, certaines caractéristiques ressortent et représentent une constante depuis son instauration. L'Ombudsman européen est un instrument de contrôle parlementaire, puisqu'élu.e par le Parlement. C'est une institution chargée de contrôler les administrations européennes et elle dispose pour ce faire d'un accès inconditionnel aux informations et documents qui concernent les administrations européennes⁵⁸. Ici l'administration est prise dans une approche fonctionnelle, c'est-à-dire à la fois les actes administratifs, les prises de positions et l'action en général des administrations, ce qui donne un champ de compétence

⁵⁵ Dumoulin L., Saurugger S., « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n.48, p. 9-24., 2010, p.22-23

⁵⁶ Lefebvre R., "Se conformer à son rôle" in Lagroye, Offerlé, *Sociologie de l'institution*, 2011, p.219-247, p.219

⁵⁷ *Ibid.*, p.222

⁵⁸ Parlement européen, RÈGLEMENT (UE, Euratom) 2021/1163 fixant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur, Statut du Médiateur européen, 24 juin 2021, *article 3, point 2 et 3*

relativement important⁵⁹. Son travail se doit d'être indépendant des autres institutions, des États membres ou des groupes politiques⁶⁰. Il a une vocation apolitique et impartiale en théorie, même si nous verrons qu'il n'est pas si simple de l'affirmer. Le Médiateur se distingue du juge et ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte au sens strict, et ne peut qu'émettre des recommandations ou des suggestions aux institutions qu'il estime coupable de maladministration. Pour Bousta, cette absence de pouvoir coercitif est en fait un contrepoids à la liberté dont dispose l'Ombudsman sur son domaine de compétences et ses pratiques⁶¹.

Le premier statut du Médiateur⁶² adopté en 1994 élucide des problématiques très concrètes qui n'étaient pas écrites dans le TFUE⁶³ comme les modalités d'élection, les qualifications nécessaires ou encore les garanties d'indépendance de l'institution. Cependant de nombreuses questions restent en suspens, notamment sur la définition globale de l'Ombudsman européen et ses missions. Ainsi le premier statut indique que "le médiateur contribue à déceler les cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes communautaires"⁶⁴. Cette formulation a été gardée dans les statuts suivants jusqu'au dernier en date adopté en 2021⁶⁵. Or la notion de "mauvaise administration" n'est pas précisée, ce qui laisse une marge de manœuvre importante selon les interprétations qui en sont faites. Le premier rapport annuel du Médiateur au Parlement⁶⁶ donne une première définition mais elle est jugée trop proche de celle de l'illégalité par les parlementaires. C'est la définition donnée dans le rapport de l'année suivante, publié en 1997, qui va être gardée: "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" ; "le caractère ouvert du terme est justement l'un des éléments qui distinguent le rôle du Médiateur de

⁵⁹ Bousta R., « Contribution à une définition de l'Ombudsman », *Revue française d'administration publique*, 2007/3 (n° 123), p. 387-397, p. 395

⁶⁰ Parlement européen, RÈGLEMENT (UE, Euratom) 2021/1163 fixant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur, Statut du Médiateur européen, 24 juin 2021, *article 9*

⁶¹ Bousta R., « Contribution à une définition de l'Ombudsman », *Revue française d'administration publique*, 2007/3 (n° 123), p. 387-397, p. 396

⁶² Parlement Européen, Décision concernant les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur européen, mars 1994 (94/262/CECA, CE, Euratom)

⁶³ Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, Journal Officiel de l'Union Européenne, 26 octobre 2012, *article 228*

⁶⁴ Parlement Européen, Décision concernant les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur européen, mars 1994 (94/262/CECA, CE, Euratom)

⁶⁵ Parlement européen, RÈGLEMENT (UE, Euratom) 2021/1163 fixant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur, Statut du Médiateur européen, 24 juin 2021,

⁶⁶ Médiateur Européen, *Rapport annuel au Parlement de 1995*, 22 avril 1996

celui de juge”⁶⁷. C’est la pratique qui a permis aux services du Médiateur de construire cette définition, puis aux parlementaires de la valider. Elle va être encore précisée dans un rapport annuel de 2005 où il est ajouté que les institutions doivent non seulement respecter les règles mais “également se montrer serviables et veiller au traitement juste des citoyens et au plein exercice de leurs droits”⁶⁸. Progressivement une liste non exhaustive de cas de maladministration sont énoncés par les Médiateurs en fonction des plaintes déposées. Elle évolue donc mais elle tend à se stabiliser, notamment avec l’introduction des notions de “manque de transparence” ou encore de “refus d’information”.

Cependant, malgré une conception extensible de la maladministration, ses différents titulaires ont toujours fait comprendre qu’iels ne s’y limiteraient pas. Dès son premier rapport annuel, Jacob Söderman explique avoir deux obligations, à savoir la promotion de l’exercice réel des droits des citoyens à tous les échelons de l’administration et la transparence du travail des institutions et organes communautaires. C’est donc une fois encore une conception nordique du rôle d’Ombudsman qui est affirmée⁶⁹. En plus de lutter contre la mauvaise administration, le Médiateur européen se doit de promouvoir la “bonne administration”. Là encore, cette notion se heurte à l’absence de définition fixe. Néanmoins, Söderman va lancer avec ses services une codification des règles et pratiques de bonne administration européennes. Adopté par le Parlement en 2001, ce code va permettre de lister petit à petit des pratiques, qui constituent aujourd’hui une sorte de jurisprudence⁷⁰ à laquelle l’Ombudsman comme les institutions se réfèrent. On y retrouve à la fois des règles de fond et des règles de forme, tirées de la Cour de justice de l’Union européenne ou de l’expérience du Médiateur, ou bien inspirées des traditions et doctrines nationales. De son côté, le deuxième titulaire Nikiforos Diamandouros⁷¹ va se positionner dès le début de son mandat comme un défenseur de la bonne administration, mettant d’emblée cet aspect en avant. Il considère en effet que “la mauvaise administration et la bonne administration ne sont que les deux faces d’une même pièce”⁷². Outre une liste de principes, la bonne administration ne semble pas être plus facile à comprendre que la mauvaise administration et en réalité l’Ombudsman ne cherche pas nécessairement de définition stricte. En effet,

⁶⁷ Médiateur Européen, *Rapport annuel au Parlement de 1996*, 22 avril 1997

⁶⁸ Médiateur Européen, *Rapport annuel au Parlement de 2005*, 13 mars 2006

⁶⁹ Magnette P., « Entre contrôle parlementaire et « État de droit »...*op.cit.*, p. 937

⁷⁰ Magnette P., « Entre contrôle parlementaire et « État de droit »...*op.cit.*, p. 942

⁷¹ cf encadré 2 p.30

⁷² Médiateur Européen, *Rapport annuel au Parlement de 2004*, 8 mars 2005

c'est aussi une notion qui se veut évolutive et progressive selon les époques et les contextes politiques ou même sociaux.

Encadré n.2 : Nikiforos Diamandouros

Ce docteur en sciences politiques a été élu en 2003 et occupera le poste de médiateur européen jusqu'à sa démission en 2013. Il fut le premier médiateur national de la Grèce, dont il est originaire, entre 1998 et 2003. Après des études aux États-Unis, il a occupé nombre de fonctions importantes dans le domaine de la recherche et de l'enseignement en sciences sociales en Grèce et en Europe, et a entre autres dirigé le centre national grec de recherche sociale⁷³. Son approche de la fonction d'Ombudsman européen fut assez pragmatique et un peu moins juridique que son prédécesseur. Il va concrétiser le rôle du médiateur en termes de transparence au sein de l'Union Européenne, rejoignant symboliquement les revendications de certaines ONG sur le sujet. En 2008 par exemple il réaffirme le rôle positif des ONG sur son travail et soutient qu'il compte sur leurs plaintes pour faire le faire avancer sur ses objectifs⁷⁴. C'est donc sous son mandat que l'Ombudsman va se rapprocher des ONG et que la Transparence s'invite petit à petit dans son agenda. C'est aussi avec lui que va être développé le Réseau des médiateurs européens, favorisant une coopération régulière. Il tient une position forte sur la question de l'Etat de droit et du respect des droits fondamentaux, et va globalement permettre à l'institution de véritablement s'ancrer sur la scène européenne⁷⁵. Malgré sa formation de politiste, son appréhension de la fonction reste assez juridique.

Depuis le traité de Lisbonne, les références à la bonne administration se sont multipliées dans les textes juridiques européens. Le droit à une bonne administration est maintenant inscrit à l'article 42 de la charte des droits fondamentaux, et l'article 45⁷⁶ recommande une saisine du Médiateur européen en cas de non-respect de ce droit. L'Ombudsman n'est alors plus juste un.e défenseur.e de la bonne administration, mais bien un.e gardien.ne des droits fondamentaux des citoyen.ne.s européen.ne.s. Cela témoigne d'un nouvel élargissement du champ de compétence du Médiateur mais démontre aussi un certain retour à l'objectif

⁷³ sa biographie est disponible sur le site de l'Ombudsman
<https://www.ombudsman.europa.eu/fr/history/past-ombudsmen/2/biography/fr>

⁷⁴ Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence. Redéfinition d'une institution et investissements politiques d'une norme de « bon » gouvernement », *Politique européenne*, 2018/3 (N° 61), p. 114-141., p.134-135

⁷⁵ Strehlo I., « Le médiateur européen », in Auby J-B. et Dutheil de la Rochère J., *Traité de droit administratif européen*, eds, 2e ed., Bruylant, 2014, 285-300. partie 1 chapitre 12, p.313-314

⁷⁶ Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, Journal officiel de l'UE, 26 octobre 2012, *Article 42 et article 45*

initial de cette institution: la consécration de la citoyenneté européenne. D'ailleurs sur ce point, le tribunal de l'Union européenne a rappelé dans un jugement en date du 10 avril 2002 que le Médiateur européen avait en fait une double fonction : protéger les citoyens face à l'administration européenne d'une part et promouvoir la bonne administration d'autre part⁷⁷. D'autant plus que l'un ne va pas sans l'autre, la promotion des bonnes pratiques administratives permettant de protéger les citoyen.ne.s en amont et d'éviter les conflits avec les institutions, ce qui est d'une certaine façon le meilleur moyen de défendre l'intérêt des citoyen.ne.s.

C. Le service aux citoyen.ne.s européen.ne.s comme élément central de la mission d'Ombudsman

L'Ombudsman européen est "habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union"⁷⁸. Ce choix qui a été fait de le rendre accessible directement par les citoyen.ne.s est cohérent avec la promotion d'une citoyenneté européenne, dans laquelle le citoyen ou la citoyenne serait actif. Cela permet aux citoyen.ne.s d'être en contact direct avec une institution européenne. Le problème est que pour ce faire, encore faudrait-il que ces dernier.e.s aient connaissance de ce droit et qu'ils soient capables de le mettre en œuvre. Pour Hélène Michel, on retrouve ici la même problématique que pour le vote, comme l'avait décrit Daniel Gaxie: ce principe d'accès direct aux citoyen.ne.s correspond à une vision idéale de la démocratie, dans laquelle les individus sont avertis de leurs droits et savent comment s'en saisir⁷⁹. Or concernant l'Ombudsman, ce n'est pas le cas, comme en témoigne le nombre de plaintes reçues chaque année, dérisoire comparé au nombre de citoyens. En 2020, l'institution a enregistré 2148 plaintes pour les 27 États membres et leurs 447 Millions d'habitants. Sans compter que l'écrasante majorité des plaintes déposées sont hors du mandat du Médiateur, puisque sur les 2148, 728 relevaient de sa compétence, soit seulement 33%⁸⁰.

Cela peut s'expliquer de plusieurs façons. D'abord parce que l'existence même d'un Médiateur au niveau européen peut paraître paradoxale. En effet, un Ombudsman est à

⁷⁷ Tribunal de l'Union européenne, *Franck Lamberts c. Médiateur européen*, jugement, aff. T-209/00, Rec., 10 avril 2002, p. II-2203, point 77

⁷⁸ Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, Journal officiel de l'UE, 26 octobre 2012, article 228, point 1

⁷⁹ Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence... », *op.cit.*, p.120

⁸⁰ Médiateur Européen, *Rapport annuel au Parlement de 2020*, 4 mai 2021

l'origine censée se saisir des problèmes quotidiens qu'ont les citoyen.ne.s avec l'administration. Or, la plupart des individus n'ont pas ou très peu de contacts avec les institutions européennes. Il arrive très régulièrement que quand une plainte ne relève pas du mandat de l'Ombudsman européen, elle relève en fait de celui d'un médiateur national. Un aspect d'ailleurs souligné par Nicholas Hernanz, chargé d'enquête au sein des services de la Médiatrice, et ce dès le début de l'échange:

“Le problème, en tous cas la chose un peu curieuse, c'est que l'UE n'a pas du tout des compétences dans tout ce que je viens de citer, c'est-à-dire les hôpitaux, les prisons, la police, etc. Il n'y a pas de police européenne, pas de prison européenne”

“On se base plus sur le contact qu'ont les citoyens européens avec les institutions ce qui est assez limité quand t'y pense. Parce qu'il n'y a pas beaucoup de gens qui ont des contacts directs avec les institutions européennes”.

Entretien Nicholas Hernanz, chargé d'enquête auprès de l'Ombudsman européen, 15 février 2022

Ainsi généralement celles et ceux qui ont recours au Médiateur sont des personnes qui connaissent très bien les rouages de l'Union européenne, à savoir des bureaux d'avocats, des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et associations européennes. Ce n'est donc pas un outil qui sert en premier lieu aux citoyen.ne.s européen.ne.s, comme il a été conçu à l'origine. Mais cela soulève aussi un problème plus général d'écart entre les institutions européennes et les citoyen.ne.s. Les institutions sont assez méconnues des citoyen.ne.s européen.ne.s, parce que très complexes et peu lisibles. Le Médiateur est censé représenter un des moyens de rapprocher les individus de l'Europe. Cependant, l'Ombudsman est une des institutions les moins connues de l'Union européenne et la plupart des individus ignorent même jusqu'à son existence. Un problème qui est reconnu par les membres des services de la Médiatrice mais aussi par les membres des autres institutions. Pascal Lefevre, chef d'unité en charge des relations avec l'Ombudsman à la Commission européenne, expose ce point et en quoi cela est peut-être encore plus problématique dans le cas de l'Ombudsman:

“Ce n'est pas simple quand on n'est pas soi-même dedans, il faut l'avouer. Mais alors si vous faites des enquêtes d'opinion sur la question de savoir qu'il y a non seulement des médiateurs locaux et nationaux mais surtout une médiatrice au niveau européen, je pense que vous obtiendrez

un score de 0,1% et encore. Ça pose un réel problème avant tout pour l'entité qu'est la médiatrice européenne, de se faire connaître et de faire en sorte qu'il y ait davantage de personnes qui aient recours à ses services."

Entretien Pascal Lefevre, chef d'unité des relations avec l'Ombudsman et des questions éthiques au sein de la Commission, 4 avril 2022

Un constat qu'Hélène Michel apparente à une "faible réalisation de la citoyenneté européenne"⁸¹, qui s'explique aussi par l'isolement de l'institution sur la scène européenne. Pourtant, l'institution sait qu'elle a besoin d'être connue des citoyen.ne.s pour mener à bien sa mission. Les Ombudsmen multiplient les déplacements et l'organisation de conférences et de rencontres pour se faire connaître dans les différents États membres. Le site officiel⁸² devient un moyen privilégié de communiquer sur leurs actions. On y retrouve les rapports annuels destinés au Parlement, les textes juridiques qui concernent le Médiateur (le TFUE et les différents statuts du Médiateur notamment), les conclusions des principales enquêtes ou encore les biographies des trois titulaires. Tout est accessible et relativement lisible par les citoyen.ne.s. Dans une démarche pédagogique, des brochures et des modes d'emplois y sont régulièrement publiés. Il est très facile de contacter l'institution et ses différents services par un message virtuel. C'est sur ce même site que se font principalement les plaintes au Médiateur. Ce site est devenu le principal outil d'interaction de l'institution avec les citoyens. De plus, les services du Médiateur se rendent disponibles par téléphone pour faciliter les échanges avec les plaignants. Cela permet aussi de dissiper les malentendus ou les imprécisions concernant les plaintes et d'assurer un suivi régulier avec le plaignant. Cependant cela demande plus de temps à passer sur chaque cas.

En outre, tout est fait pour que chacun des contacts que l'institution a avec les citoyen.ne.s soit non seulement facilité par le biais du site internet mais aussi le plus irréprochable possible selon les principes de bonne administration qu'elle promeut. Cela s'incarne notamment dans l'obligation de réponse que les services s'efforcent de respecter dans les meilleurs délais, comme en témoigne Nicholas Hernanz:

⁸¹ Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence... », *op.cit.*, p.121

⁸² <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/home>

“Toutes les personnes qui nous écrivent parce qu’il leur manque des informations, on leur répond sous trente jours. Ça peut inclure un mail qui demande : “Bonjour, quelle est la couleur du drapeau européen ?”. On a vraiment reçu un mail comme ça un jour. On est obligés de répondre. On promeut la bonne administration dans le sens où toute personne qui s’adresse à une institution européenne doit recevoir une réponse, donc on a cette pratique. Car il n’y a rien de pire finalement que quelqu’un qui écrit et qui est complètement ignoré.”

Entretien Nicholas Hernanz, chargé d’enquête auprès de l’Ombudsman européen, 15 février 2022

L’enquêté a beaucoup insisté sur l’idée que le plus important pour eux était d’être utile au citoyen et ce dans le but de traiter chaque question au cas par cas. Dans la mesure du possible, les membres du personnel vont appliquer ce principe aussi aux plaintes et demandes qui ne concernent pas le mandat du Médiateur. Pour eux, l’important est de rendre réponse au citoyen ou à la citoyenne, parce que ça fait partie de leur devoir et du devoir de l’administration. C’est aussi une question de cohérence: comment exiger des autres institutions qu’elles respectent les principes de bonne administration si les services de l’Ombudsman ne les appliquent pas eux-mêmes?

De plus, dans la citation précédente nous pouvons voir qu’il y a aussi une volonté de montrer l’exemple et de prouver que c’est possible d’être une bonne administration. Être irréprochable est aussi un moyen de promouvoir la bonne administration par la pratique. Par exemple, l’institution s’efforce d’être transparente sur ce qu’elle fait en rendant accessible un nombre importants de documents sur son site officiel, cette notion étant devenue centrale dans la promotion de la bonne administration. Cependant cette proximité avec les citoyen.ne.s et la référence constante à ces dernier.e.s dans le langage de l’institution peut aussi s’expliquer comme une forme d’auto-légitimation de l’institution. Elle doit sans cesse justifier son existence par le lien qu’elle a avec la citoyenneté, qui reste sa raison d’être originelle. C’est ce qu’explique Rémi Lefebvre à propos des élus qui entretiennent le lien représentatif qui ont avec les citoyen.ne.s pour se relégitimer constamment⁸³. On peut ainsi émettre que de la même façon, l’Ombudsman doit régulièrement se légitimer par rapport à la citoyenneté européenne, qui explique son existence même.

⁸³ Lefebvre R., “Non-dits et points aveugles de la démocratie participative”, in Robbe F. (dir.), *La démocratie participative*, Paris, L’Harmattan, 2007, p. 32-58

Nous avons donc vu que l’instauration de l’institution à l’échelle européenne a été lente mais effective, malgré une définition instable. L’Ombudsman reste avant tout dédié.e aux citoyen.ne.s, qui ne savent pas toujours comment s’en emparer. Ces premiers éléments donnent des pistes sur ce qu’est le rôle du Médiateur européen. Mais comme nous l’avons dit, la fonction reste sujette à interprétation, laissant une marge de manœuvre pour que les titulaires puissent dans une certaine mesure se l’approprier. Emily O’Reilly, la Médiatrice actuelle, interprète ainsi à sa façon son rôle et les nouvelles pratiques instituées avec son mandat constituent un changement important dans la continuité de l’institution.

II. De nouvelles pratiques vers un renforcement du rôle d’Ombudsman: les changements effectués lors des mandats d’Emily O’Reilly

Il n’est pas rare d’entendre parler d’Emily O’Reilly⁸⁴ comme ayant redonné une dynamique à une institution discrète. Sans tomber dans une personnification de l’institution, nous allons nous intéresser dans cette partie à la façon dont les pratiques ont été renouvelées sous son mandat et comment cela a donné une autre perspective à ce rôle. Ces nouvelles pratiques s’accompagnent aussi de nouvelles problématiques comme la transparence, et des nouveaux outils, principalement la médiatisation.

Encadré n.3 : Emily O’Reilly

Troisième et actuelle Ombudsman européen, l’irlandaise Emily O’Reilly représente le profil le plus politique des trois titulaires. Elle a été élue par le Parlement en 2013 après la démission de son prédécesseur. Le mandat du Médiateur devant suivre celui du Parlement, elle est réélue en 2014 une première fois puis en 2019 et doit finir son mandat en 2024. Elle fut médiatrice nationale et commissaire à l’information de l’Irlande de 2003 à 2013⁸⁵. Ancienne journaliste reconnue, elle menait d’importantes recherches d’investigation et n’hésitait pas à défendre des positions politiques. On lui descerna les prix de “femme journaliste de l’année” puis “journaliste de l’année” en 1986 et 1994. Ses mandats de médiatrice européenne approfondissent le travail entamé par ses prédécesseurs, sous un angle plus médiatisé et une multiplication des enquêtes d’initiative. Il n’est pas rare de voir cette stratégie associée à son passé de journaliste.

⁸⁴ Cf encadré 3 p.35

⁸⁵ Sa biographie est disponible sur le site officiel de l’Ombudsman <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/emily-oreilly/biography/fr>

A. Un renouveau des méthodes et de l'organisation interne

Depuis son élection au poste de Médiatrice, Emily O'Reilly a progressivement initié de nombreux changements managériaux et organisationnels au sein de l'institution, afin d'en renforcer l'efficacité ou la cohérence. Ces changements internes ont permis de redynamiser les services de l'Ombudsman en les rendant plus efficaces. Ils témoignent en fait d'un changement de stratégie, déjà amorcé par ses prédécesseurs mais approfondi pendant le mandat de Emily O'Reilly. Cela se manifeste par une maximisation de l'utilisation des outils à sa disposition. Ces évolutions internes ne sont pas toujours visibles pour les personnes extérieures à l'institution mais Nicholas Hernanz témoigne qu'à son arrivée dans les services il existait quatre unités séparées, et il n'y avait pas de directeur, simplement la secrétaire générale. Ils travaillaient de façon assez indépendante, chacun restant dans son unité. Cependant cela posait quelques problèmes du fait du manque de communication entre les différentes unités:

“Il y a eu des cas où en fait quelqu'un dans une unité a traité une plainte et dans une autre unité quelqu'un a traité une autre plainte mais en fait c'était des sujets assez similaires. Mais on s'est rendus compte et il y avait une décision qui disait que tout était bon et l'autre qui disait qu'il y avait un problème. Et donc tout est parti, on a envoyé deux décisions: il y en a une qui dit une chose et une autre qui dit autre chose.”

Entretien Nicholas Hernanz, chargé d'enquête auprès de l'Ombudsman européen, 15 février 2022

Ce manque de cohérence faisait perdre de la crédibilité à la décision donnée et à l'institution dans son ensemble. Un remaniement a été effectué en 2020 pour améliorer la communication entre les différent.e.s chargé.e.s d'enquête. Iels font maintenant des réunions régulières, et sont désormais réuni.e.s en une seule grande unité. Cette nouvelle configuration leur permet d'avoir une vision d'ensemble sur les sujets qu'iels abordent, qui se caractérise principalement par les enquêtes stratégiques qui permettent de rassembler des dossiers de plaintes pour les traiter de manière collective. L'enquêté donnait l'exemple d'une plainte qu'il traitait au moment de l'entretien et qui concernait l'agence européenne Frontex. Et en discutant avec ses collègues, il a pu savoir que d'autres traitaient des cas similaires. Iels ont pu ainsi échanger sur leurs cas afin d'avoir des décisions cohérentes.

Cette coordination leur permet d'être plus efficaces et de donner une cohérence à l'action générale de l'institution qui est prise ainsi dans un ensemble uniforme. Cependant il a beaucoup insisté encore une fois sur l'importance du cas par cas: pour les plaintes concernant Frontex, les décisions ne seront pas les mêmes puisqu'un.e de ses collègues va conclure à une maladministration alors que lui-même n'a pas constaté de mauvaise administration.

D'autres processus, plus visibles par les plaignants, ont aussi été améliorés. En 2018, est introduite notamment la procédure accélérée d'accès aux documents. En effet, cette nouvelle façon de traiter les plaintes permet de réduire le temps de réponse et de simplifier la procédure pour les plaignant.e.s. Elle suit le principe selon lequel "un accès à l'information retardé est un accès à l'information refusé". Cette réforme s'avérait nécessaire étant donné l'importance du nombre de plaintes concernant l'accès aux documents. Cela surchargeait non seulement les services de la médiatrice mais aussi les services des institutions contrôlées. En effet Pascal Lefevre, travaillant dans l'unité chargé des relations avec l'Ombudsman à la Commission, explique que les plaintes transmises par les services de l'Ombudsman arrivent dans leur unité, puis sont envoyées vers chaque service concerné. Cela donne beaucoup de travail à la fois à son unité et à ces différents services. Ainsi ces changements étaient la bienvenue, comme il l'explique:

“ Ça, par contre, ça nous a servi énormément, elle fait davantage que les précédents le ménage en amont. C'est à dire elle va elle-même si elle le peut trouver la réponse à une plainte qui est amenée auprès de ses services avant de nous contacter et en outre elle a adopté des décisions par exemple par rapport aux plaignants abusifs qui permettent de rejeter des plaintes sans que ça arrive chez nous.”

Entretien Pascal Lefevre, chef d'unité des relations avec l'Ombudsman et des questions éthiques au sein de la Commission, 4 avril 2022

L'enquête fait référence ici au nouveau système de filtrage des plaintes, qui a été renforcé. Ces procédures ont permis de simplifier le processus à l'interne, permettant de dégorger les services des institutions contrôlées, et en premier lieu la Commission. Ce n'est qu'un exemple des différentes réformes effectuées au cours des mandats de Emily O'Reilly. Ces changements rendent également service aux plaignant.e.s, et notamment les plaignant.e.s régulier.e.s comme CEO. Le temps de traitement des plaintes a été largement diminué

depuis 2013. En 2013, le temps moyen de traitement d'une plainte était de treize mois. Un délai qui est passé à quatre mois en 2021⁸⁶. Ainsi en moyenne le temps de traitement d'une plainte a été divisé de plus de moitié. Une interprétation souple des procédures permet cette amélioration: désormais on considère qu'il n'y a pas besoin de l'avis de l'institution concernée dès lors que cette dernière a déjà exposé le détail de son refus au demandeur⁸⁷. De plus, des délais stricts sont suivis par les services de la Médiatrice: cinq jours ouvrables pour l'examen de la recevabilité de la plainte et quarante jours ouvrables pour le traitement de fond. Et c'est d'autant plus significatif que le temps de traitement est une des principales raisons pour lesquelles l'Ombudsman n'est pas toujours saisi par les acteurs qui pourraient le faire. Si l'on se réfère à un sondage réalisé par les services de la Médiatrice auprès de 30 acteurs et actrices (journalistes, universitaires, avocats, représentants d'intérêts ou plaignants) concernant l'accès aux documents dans l'UE, 43% d'entre eux n'ont pas déposé de plainte auprès de ses services par manque de temps, le processus de demande auprès de l'institution étant déjà très lourd⁸⁸.

En plus de ces changements managériaux, la Médiatrice actuelle exploite au maximum les pouvoirs et les droits qui sont les siens. En effet, elle défend depuis le début de son mandat, une vision proactive de son travail, c'est-à-dire qu'elle prend des initiatives et n'attend pas forcément des plaintes ou des cas de mauvaises administrations pour faire des enquêtes et des suggestions sur des sujets. Cette conception a été consacrée par la révision en 2017 de la "Stratégie du Médiateur" et est toujours en vigueur avec la Stratégie actuelle, "Cap sur 2024"⁸⁹. On le retrouve dans nombreux de ses discours, notamment lors de la célébration des 25 ans du Médiateur européen en 2020⁹⁰:

" If I was ambitious, it was in my intention not to sit back and wait passively for complaints to arrive at my door. Much of the EU administration is distant geographically and psychologically for EU citizens and this small office is no exception. To maximise its potential, to give real life to its intended role, I needed to be proactive in that task. To that end, I knew that the power of own

⁸⁶ Médiateur Européen, *Rapport annuel au Parlement de 2021*, 16 mai 2022

⁸⁷ Lafarge F., Neframi E., Mangenot M., « Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, 2018/3 (N° 167), p. 705-731, p. 709

⁸⁸ Médiateur Européen, "Results of the european ombudsman's ad hoc survey of stakeholders' experiences requesting access EU documents", Novembre 2021, (<https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/en/149496>)

⁸⁹ Médiateur européen, "Stratégie de la Médiatrice européenne", 7 décembre 2020

⁹⁰ Emily O'Reilly, Discours à l'occasion des 25 ans du Médiateur européen, Bruxelles, 26 octobre 2020 (<https://www.ombudsman.europa.eu/fr/multimedia/videos/fr/3792>)

initiative investigation, granted by the treaties, was critical and to date the intensification of own initiative strategic inquiries by this office has played a very significant role in increasing its visibility, relevance and impact.”

Emily O'Reilly, Médiatrice européenne, discours à l'occasion des 25 ans du Médiateur européen, Bruxelles, 26 octobre 2020

Comme elle le dit ici, les enquêtes d'initiatives en sont le parfait exemple. En effet, cette prérogative existe depuis la création de l'institution, mais elle est plus exploitée par la médiatrice actuelle. Et surtout, ce sont les thèmes et la visibilité de ces initiatives qui ont changé, puisqu'abordant de plus en plus des problèmes d'ordre "systémique" et en faisant la publicité auprès des médias. D'ailleurs, le fait que les sujets soient plus généraux ou plus intelligibles, participe à cette publicité. De nombreuses modifications ont donc été faites dans l'idée de rendre l'institution plus efficace dans le traitement des plaintes. Mais les changements se trouvent aussi dans les sujets abordés dans les plaintes et les enquêtes d'initiative et en première ligne la défense de la transparence, à travers notamment la question de l'accès aux documents.

B. De nouvelles priorités : l'Ombudsman comme principal promoteur de la transparence

On considère souvent que le mandat de la Médiatrice actuelle est placé "sous le signe de la Transparence". A travers la question de l'accès aux documents, la défense de la Transparence est effectivement devenue centrale dans le travail de l'Ombudsman. En 2020, 25% des enquêtes clôturées par les services de la Médiatrice concernaient des problématiques relatives à la Transparence⁹¹. Cette mise en avant de la Transparence n'est pas propre à cette institution ni à l'Europe et cette évolution est suivie par la plupart des régimes démocratiques⁹². Au niveau de l'UE, c'est surtout le mandat de Jean-Claude Juncker à la présidence de la Commission qui en a fait une priorité. Pourtant le Médiateur est aujourd'hui considéré.e comme un promoteur / une promotrice majeur.e de la

⁹¹ Médiateur Européen, *Rapport annuel au Parlement de 2020*, 4 mai 2021

⁹² Michel H., « La transparence dans l'Union européenne : réalisation de la bonne gouvernance et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, N.165, 2018, p. 109-126, p.110-111.

transparence au niveau européen, ou comme “héraut de la Transparence⁹³”, ce qui n’avait été prévu dans aucun traité. C’est une définition large de la transparence qui est retenue par la Médiatrice et ses services. C’est sous cet angle que des enquêtes très différentes sont menées, comme par exemple sur l’opacité du conseil, la publicisation des trilogues ou encore les discussions du Brexit. Selon cette interprétation, l’Ombudsman devient progressivement un acteur au service de la bonne gouvernance européenne. Cette arrivée de la transparence dans l’agenda de l’Ombudsman s’explique aussi par le travail d’ONG à l’échelle européenne à la fin des années 1990. Hélène Michel a travaillé sur ce processus, sur lequel nous n’allons pas revenir en détail ici⁹⁴. La conception de la transparence défendue, discutée par exemple lors de la conférence d’Amsterdam, renvoie beaucoup à la publication de documents mais aussi à une rationalisation de l’administration. C’est à partir de ces années là que le Médiateur devient un enjeu incontournable de la construction européenne, sacralisée dans l’Initiative européenne pour la Transparence⁹⁵ de la Commission, faisant suite à son Livre blanc de 2001⁹⁶. En 2007 a lieu une consultation publique sur le sujet à laquelle le Médiateur Diamandouros prend part. Cette participation le conduit à prendre position sur l’accès aux documents que veut restreindre à la Commission. Il prend acte à ce moment-là d’une définition large de la Transparence et se place en tant qu’Ombudsman en défenseur de ce principe de bonne gouvernance⁹⁷. Cette tendance n’a fait que se développer sous le mandat d’Emily O’Reilly.

Certaines ONG continuent de participer activement à cette mise à l’agenda. Certaines plaintes favorisent le travail du Médiateur en portant plainte sur des problématiques précises, généralement par le biais d’une demande d’accès aux documents⁹⁸. L’enquêtée C, travaillant au sein de CEO, en témoigne en expliquant que cela fait aussi partie de leur rôle que de maintenir ces questions de transparence à l’agenda de l’Ombudsman. C’est d’ailleurs la plainte de CEO, déposée en 2002 sur le dialogue économique transatlantique, qui va ouvrir la voie. Un échange d’informations se met en place et permet à d’autres

⁹³ Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence... », *op.cit*, voir titre

⁹⁴ Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence... », *op.cit*.

⁹⁵ Commission européenne, *Livre vert- Initiative européenne en matière de transparence*, Journal officiel de l’UE, 26 mai 2006

⁹⁶ Commission européenne, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, Journal officiel de l’UE, 12 octobre 2001

⁹⁷ Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence... », *op.cit*, p.135

⁹⁸ *Ibid*, p.131

organisations ou associations de se saisir de cet outil, parfois à plusieurs⁹⁹. Le Médiateur est dans un premier temps méfiant de ces plaintes collectives. Mais en 2008, Diamandouros réaffirme l'importance du rôle des ONG dans son travail et déclare même qu'il compte sur elles pour l'aider dans son action. Pourtant pour les ONG, l'Ombudsman n'est qu'un instrument parmi d'autres, puisque cela demande du savoir-faire. Ce type de plainte doit parfois être réalisé par des juristes, selon leur complexité. Elle demande donc à la fois du temps et parfois des ressources, si la personne est salariée de l'organisation par exemple. D'autant plus que ce n'est pas un moyen très rapide d'obtenir des informations, comme en témoigne l'enquêtée C. Elle explique qu'elle ne peut se permettre de faire trop de demandes auprès de la Médiatrice étant donné le délai de réponse que cela représente. Une demande de document de ce type prend généralement au moins un an. Or la demande d'information est centrale dans le travail de cette ONG et ils ne peuvent se permettre d'attendre aussi longtemps pour chaque dossier. Cette enquêtée ne porte plainte que lorsqu'elle est certaine que cela correspond au mandat de l'Ombudsman et qu'elle pourra donc en tirer des informations. Actuellement elle n'a que deux plaintes en cours de traitement, et elle n'en dépose pas plus de deux par an, alors qu'elle travaille à plein temps à CEO. Ainsi le Médiateur européen ne constitue qu'un outil de plus pour les ONG et son changement d'agenda n'a en aucun cas révolutionné leur travail, bien que l'institution peut s'avérer très utile sur certains sujets et dossiers. Ce constat est d'ailleurs aussi souligné par Hélène Michel quand elle écrit que les ONG ne font pas du Médiateur "un mode d'action"¹⁰⁰. Quoiqu'il en soit, la majorité des plaintes qu'elles déposent concerne des demandes d'accès aux documents, parce qu'il leur est impossible de travailler sans information libre d'accès, souligne l'enquêtée C.

Néanmoins, ces plaintes sur l'accès aux documents ne sont pas si simples à traiter et peuvent recouvrir des questions très délicates. Au sein des services de la Médiatrice, ce sont généralement les membres du directorat qui s'en chargent et non les autres chargés d'enquêtes. Cela s'explique par la sensibilité de certains dossiers. Les enquêtes menées amènent parfois à consulter des documents à l'accès très limité, mais pour lesquels l'Ombudsman et son équipe ont un droit de regard. C'est ce qu'explique Nicholas Hernanz, chargé d'enquête auprès de la Médiatrice:

⁹⁹ Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence... », p.134

¹⁰⁰ *Ibid*, p.133

“Ces collègues-là, c’est ceux qui travaillent plus sur les sujets un peu politiques ou un peu médiatisés. Ils travaillent sur des plaintes qui traitent l’accès aux documents, c’est des plaintes qui sont prioritisées par rapport aux autres plaintes parce que c’est des plaintes où on a les pleins pouvoirs en fait, c’est vraiment extraordinaire. C’est des plaintes quand les gens demandent des documents par transparence aux institutions. Ils demandent par exemple les contrats négociés avec Pfizer pour les vaccins, c’est des documents qui sont top secret. Si la personne se fait refuser l’accès, nous on a le pouvoir d’aller voir les documents, et on dit “ah oui la commission avait raison, c’est confidentiel”. Ou alors on trouve que la Commission a mal fait son boulot et que c’est des documents auxquels a accès le public. Donc ça c’est un pouvoir qui est immense car on peut voir des documents qui sont top secret.”

Entretien Nicholas Hernanz, chargé d’enquête auprès de l’Ombudsman européen, 15 février 2022

Les questions relatives à la transparence et à l’accès aux documents peuvent donc s’avérer très délicates, voire politiques. Il est d’ailleurs significatif qu’une partie des chargés d’enquêtes est spécialement dédiée à ces affaires sensibles, prouvant la centralité de ces questions dans le travail du Médiateur. Cela démontre l’importance qui est donnée à ces problématiques et leur priorisation sur les autres.

Avec cet élargissement de son mandat, le rôle du Médiateur se transforme. Cette prise en compte de la transparence dans le mandat du Médiateur ne s’est pas installée Emily O’Reilly mais pendant le mandat de son prédécesseur. Cependant c’est sous son mandat que cet aspect va particulièrement se développer. On peut l’expliquer aussi parce que cette dernière en joue et utilise la transparence comme moyen pour traiter de questions à l’origine assez éloignées de son mandat. Ce sujet est aussi un argument pour traiter des revolving doors et des conflits d’intérêts, justement parce que la Médiatrice a une conception large de la Transparence. L’accès aux documents devient un moyen aussi important pour traiter des problèmes d’ordre systémiques. O’Reilly et ses services ont d’ailleurs conscience que dans ce type de cas, la limite peut devenir très fine entre question administrative et question politique. On pourrait croire que c’est une nouvelle preuve du changement de rôle de l’Ombudsman, à l’origine chargé de défendre la citoyenneté européenne. Cependant la transparence représente aujourd’hui un moyen privilégié d’informer les citoyen.ne.s sur le système européen, ce qui constitue un élément fondamental d’une citoyenneté active. La transparence est un vecteur de changement dans les pratiques et les objectifs du Médiateur mais c’est aussi une façon pour l’institution de se

réinventer au fil du temps, en fonction de la définition donnée à la bonne administration. Car c'est aussi les bonnes pratiques qui délimitent le rôle de l'Ombudsman, et inversement. Mais traiter des questions de la transparence a également amené l'institution sur le devant de la scène, en particulier quand elle doit traiter de questions sensibles et par conséquent médiatisées.

C. La médiatisation : un outil inédit pour un nouveau poids institutionnel

La médiatisation progressive de son action reste une des évolutions les plus visibles de l'Ombudsman européen sous le mandat de O'Reilly, devenant en fait un nouvel outil dans les mains de la Médiatrice pour donner du poids à son travail. L'institution, pourtant peu connue du grand public, se fait de moins en moins discrète et les enquêtes réalisées par l'Ombudsman et ses services ont de plus en plus d'échos dans la bulle bruxelloise. A titre d'illustration, si l'on recherche "European Ombudsman" dans le titre sur *Europress*, on obtient 36 résultats entre 2003 et 2013 (pendant le mandat de Diamandouros), contre 196 entre 2013 et aujourd'hui, c'est à dire depuis le début du mandat de O'Reilly. La majorité de ces articles concernent des affaires en particulier et sont parfois très courts, néanmoins cela permet de se rendre compte que même si l'institution reste très peu connue, on en parle de plus en plus. Ce sont généralement les mêmes sujets qui reviennent entre 2013 et 2022, à propos d'affaires qui ont marqué le monde médiatique, à savoir par exemple l'affaire Barroso et le Selmayr Gate, qui ont fait couler beaucoup d'encre¹⁰¹. Ces pratiques de rapprochement avec la presse et les médias est inédite pour cette institution.

Encadré 4: L'affaire Barroso

José Barroso était président de la Commission européenne de novembre 2004 à novembre 2014. Dès juillet 2016, il devient président exécutif du conseil d'administration de la banque Goldman Sachs. Cette banque est controversée car célèbre pour avoir conseillé la Grèce au début des années 2000, participant à la grave crise financière du pays. Barroso doit travailler notamment sur le très sensible dossier sur le Brexit, alors en négociations. L'affaire a fait beaucoup de bruit à cause du risque important de conflits d'intérêt. Sous la pression d'Emily O'Reilly, le président de la Commission, Jean-Claude Juncker délègue l'affaire au comité éthique, qui conclut à l'absence d'infraction. En effet, la période de 18 mois d'attente entre la

¹⁰¹ Cf encadré 4 p.43

fin de son mandat et sa prise de poste a été respectée. En septembre 2016, la Médiatrice demande au président de clarifier sa position sur cette affaire et d'expliquer si des mesures ont été prises par la Commission pour vérifier si ces nouvelles fonctions sont conformes aux obligations morales prévues par le traité de Lisbonne, tout cela avant le 14 octobre¹⁰². Elle demande aussi si la Commission envisage de réviser le code de conduite des commissaires. Juncker a proposé un renforcement du code de conduite des commissaires avec la prolongation du délai de réflexion, mais O'Reilly a estimé que ce n'était pas suffisant. Elle indique dans un communiqué que "les ex-commissaires ont l'obligation de se comporter avec intégrité et prudence" et que "la Commission a le devoir de veiller à ce que cette obligation soit respectée"¹⁰³. Début 2017, la Médiatrice ouvre une enquête sur la manière dont l'affaire a été gérée par la Commission suite à une plainte d'un collectif de fonctionnaires européens, en faveur d'une action de la Commission devant la CJUE et soutenue par plus de 150 000 citoyens. La plainte dénonce l'absence de réponse de la Commission à leur demande¹⁰⁴. En mars 2018, Alter-Eu dévoile que Barroso a rencontré un des vice-présidents de la Commission, Jyrki Katainen, aussi ami de l'ancien président en octobre 2017. Pour la Médiatrice c'est un trouble public sérieux et elle demande de nouvelles explications à la Commission¹⁰⁵, et demande un réexamen de l'affaire. Bien que les règles du code de conduite des commissaires ont été renforcées et la période de refroidissement passée à 2 ans, cela n'empêchera pas ce type de situation de se produire¹⁰⁶. O'Reilly va finalement considérer les règles éthiques de la Commission insuffisantes et reconnaît un cas de mauvaise administration. Elle recommande à la Commission un nouvel examen de l'affaire et des garanties supplémentaires pour empêcher Barroso d'abuser de son statut privilégié.

La plupart des acteurs et actrices associent cette pratique au parcours professionnel d'Emily O'Reilly. C'est un constat qui est revenu de manière unanime dans les entretiens. Pour elle, la personnalité de la Médiatrice joue beaucoup sur l'orientation prise par l'institution. Cela s'entend dans le sens où lorsqu'un individu prend possession d'un rôle,

¹⁰² "La médiatrice européenne demande à Juncker de clarifier sa position sur Barroso", *DH*, 6 septembre 2016, consulté en ligne le 18 janvier 2022 <https://www.dhnet.be/dernieres-depeches/belga/la-mediatrice-europeenne-demande-a-juncker-de-clarifier-sa-position-sur-barroso-57ce8a113570d993481d4e29>

¹⁰³ "Affaire Barroso: la médiatrice européenne veut plus d'explications de la Commission", *Le Monde*, 19 juillet 2017, consulté en ligne le 19 janvier 2022 https://www.lemonde.fr/europe/article/2017/07/19/affaire-barroso-la-mediatrice-europeenne-veut-plus-d-explications-de-la-commission_5162394_3214.html

¹⁰⁴ "La médiatrice européenne enquêtera sur Barroso", *Le soir*, 28 février 2017, consulté en ligne le 19 janvier 2022 <https://nouveau-europresse-com.ressources-electroniques.univ-lille.fr/Search/ResultMobile/1>

¹⁰⁵ "La médiatrice européenne demande à la Commission de réévaluer la position de Barroso", *Belga News Agency*, 15 mars 2018, consulté en ligne le 19 janvier 2022 <https://nouveau-europresse-com.ressources-electroniques.univ-lille.fr/Search/ResultMobile/1>

¹⁰⁶ Quatremer J., "Barroso: la médiatrice européenne tacle Jean-Claude Juncker", *Libération (blog)*, 18 mars 2018, consulté le 19 janvier 2022 <https://nouveau-europresse-com.ressources-electroniques.univ-lille.fr/Search/ResultMobile/0>

alors il l'adapte nécessairement à sa condition sociale et donc également à son passé professionnel. Même si la personne qui hérite du rôle doit savoir prendre de la distance par rapport à son habitus, elle a toujours sa propre interprétation de son rôle qui lui permet de l'adapter à ses propriétés sociales¹⁰⁷. Ici Emily O'Reilly a gardé certains réflexes de son passé de journaliste qu'elle a adapté à la fonction d'Ombudsman, en termes d'investigation mais aussi en termes de communication vers le public. Nicholas Hernanz chargé d'enquête expose sa vision sur le sujet :

“On a vu un shift, un changement dans l'approche du Médiateur européen depuis qu'elle est arrivée. Emily O'Reilly c'est une ancienne journaliste en Irlande, elle était très active au niveau du journalisme d'investigation, de poser des questions là où ça fait mal, d'aller voir les choses qui intéressent vraiment le public parce qu'il fallait qu'elle vende ses articles à un public qui est intéressé. Je pense qu'elle a transposé cette approche quand elle est arrivée au bureau du Médiateur européen.”

Entretien Nicholas Hernanz, chargé d'enquête auprès de l'Ombudsman européen, 15 février 2022

Cet extrait est le plus représentatif de ce discours commun aux quatre entretiens, le sujet étant abordé par les enquêtés.e.s, avant qu'aucune question à ce propos ne leur soit posée. La médiatisation semble vraiment être un élément significatif du mandat de O'Reilly, mais de nouveau pour cette institution, en tous cas dans cette ampleur là. Nicholas Hernanz explique d'ailleurs qu'il ne connaissait pas du tout les Médiateurs précédents malgré ses études de science politique et que si ce n'avait pas été Emily O'Reilly en poste, s'il n'avait pas entendu parlé de son travail alors il n'aurait probablement jamais accepté cette proposition d'emploi auprès de l'Ombudsman.

Au sein de l'institution, la Médiatrice a peu à peu développé le service de communication. Christelle Thérouze, qui travaille dans ce service, explique que pour elle le changement ne se trouve pas tellement dans les objectifs mais plutôt dans la façon de faire. De son point de vue, ce qu'ils font est beaucoup moins juridique et donc beaucoup plus dans la communication qu'auparavant. Elle témoigne d'ailleurs de leur surcharge de travail qui ne leur permet pas toujours de tout traduire comme c'était le cas avant. En effet, l'objectif reste toujours de rendre les choses lisibles pour un maximum de citoyen.ne.s, cependant

¹⁰⁷ Lefebvre R., “Se conformer à son rôle”... *op. cit.* , p.226-227

plus il y a de choses à traduire plus cela peut-être compliqué à réaliser, et les effectifs ne suivent pas forcément l'augmentation de la charge de travail. Cette équipe de communication est spécialisée particulièrement dans les réseaux sociaux et la relation avec les journalistes et permet de faire parler de l'institution à Bruxelles et en dehors. L'équipe est par exemple très active sur Twitter, republiant des publications d'autres utilisateurs sur l'Europe mais aussi en tweetant des extraits de discours de la Médiatrice ou en communiquant sur des événements. Le fait que cette institution soit de plus en plus visible sur les réseaux sociaux et dans les médias plus traditionnels peut aussi changer la donne dans les relations avec les autres institutions.

En fait c'est une véritable arme médiatique dont dispose aujourd'hui la Médiatrice. En effet, elle est très active avec son service auprès des médias et cela peut l'aider dans certaines de ses enquêtes, notamment les plus délicates. Les institutions peuvent parfois avoir peur de ce qui peut paraître dans la presse et cela peut-être un argument de poids pour prendre en compte ce que dit la Médiatrice. Elles le reconnaissent d'ailleurs elles-mêmes et se préparent à ce genre de situation. Pascal Lefevre explique qu'à la Commission, iels sont attentifs aux communiqués de presse qui sortent sur les dossiers sensibles et iels mettent systématiquement au courant le service du porte-parole pour que ce dernier sache quoi répondre aux journalistes. Il admet que c'est une des principales "sanctions" à laquelle iels devraient faire face si jamais iels ignoraient les recommandations de la Médiatrice. D'autant plus qu'iels savent que ce qui apparaît dans les médias relève généralement d'informations discréditant les institutions européennes, et non pas des preuves de leur bonne administration. Et même si l'affaire venait à tourner en la faveur de l'institution, alors cela ne changerait rien puisque la plupart du temps les clôtures d'affaires qui concluent à l'absence de maladministration ne sont pas médiatisées. Progressivement, la médiatisation est devenue non seulement une marque particulière du mandat de la Médiatrice mais aussi un moyen de pression dont elle dispose pour donner du poids à ses actions.

Les nouvelles interprétations qui ont été faites du rôle de Médiateur ont donné un nouveau poids à son action. De nouvelles pratiques ont permis de renforcer l'efficacité des services de l'Ombudsman, et ont servi d'appui à la définition de nouvelles priorités. L'institution est devenue centrale dans le traitement de questions devenues aussi fondamentales que

l'accès aux documents et la transparence. La médiatisation de ces affaires va permettre d'autre part de compenser les limites de l'institution en lui donnant une autre dimension.

Nous avons donc vu que l'interprétation faite de son rôle par la Médiatrice actuelle la conduit à renforcer ses prérogatives. Une conception large de ses pouvoirs lui permet de les exploiter et de donner une nouvelle dimension à son rôle. Néanmoins ces évolutions trouvent leurs limites et la fonction d'Ombudsman ne s'en trouve pas fondamentalement modifiée. En l'espèce, l'institution reste très dépendante des autres institutions, et son rôle s'en trouve très restreint. Il revient donc à la personne en charge de ses fonctions de ne pas dépasser les frontières de ce rôle fait de concessions.

Chapitre 2 : Les limites de l'appropriation d'un rôle: les contraintes et obligations de l'Ombudsman européen

Dans ce deuxième chapitre nous verrons que malgré ces évolutions, l'Ombudsman reste avant tout une institution de compromis. C'est la seule façon pour elle d'être légitime car c'est un élément essentiel de son rôle et elle doit impérativement trouver un équilibre entre sa volonté de faire bouger les choses et cette impartialité. Cette importante limite se rapporte aussi aux objectifs originels du Médiateur, prévu comme un moyen de relégitimer la construction européenne et ses institutions.

I. Une institution légitime dans la mesure et le compromis

Le rôle du Médiateur est avant tout celui d'un personnage capable de tempérer des situations potentiellement conflictuelles. Pour l'Ombudsman européen, c'est d'autant plus vrai qu'il dépend fortement des autres institutions. Ainsi il va chercher à s'assurer de la dépolitisation de son action pour ne pas déborder de son mandat, supposé apolitique.

A. Une action dépendante de la coopération des organes contrôlés

L'une des principales caractéristiques de l'Ombudsman est la portée non contraignante de ses décisions. Cela signifie que le poids de son action auprès des autres institutions dépend essentiellement de la réceptivité de ces dernières et du crédit qu'elles accordent à son travail. Iel doit donc s'assurer d'entretenir de bonnes relations avec ces dernières. Cette limite minimise dès le départ le potentiel impact de ses suggestions. Il lui faut donc trouver d'autres moyens de pression, c'est d'ailleurs pourquoi la Médiatrice actuelle se sert autant des médias ou bien qu'elle fait appel au Parlement européen dès qu'elle le peut.

De manière surprenante, les institutions contactées prennent souvent très au sérieux le travail de l'Ombudsman. En effet, Nicolas Hernanz (chargé d'enquête) témoigne que lorsqu'il envoie une demande d'information auprès de l'une d'entre elles, les représentant.e.s des autres institutions se montrent généralement très inquiet.e.s de respecter les délais de réponse. Il explique qu'il arrive souvent aux membres des bureaux de l'Ombudsman d'accorder un prolongement de ces délais car les services concernés sont surchargés et doivent faire remonter les informations demandées d'autres services, ce qui peut prendre du temps. En règle générale, les suggestions de l'Ombudsman sont plutôt bien suivies par les institutions. En 2020, le taux d'acceptation (c'est à dire le pourcentage de retours positifs) de ses recommandations, suggestions et solutions était de 81%¹⁰⁸. Un score relativement élevé pour une institution pourtant dénuée de pouvoir de sanction. On peut l'expliquer par l'arme médiatique dont nous parlions plus tôt et dont la Médiatrice se sert de plus en plus, mais aussi par l'arme politique qui est de faire appel au Parlement.

Mais outre ces moyens de pression, cela peut aussi s'expliquer par les bonnes relations que ses services s'efforcent d'entretenir avec les institutions contrôlées. C'est-à-dire qu'ils se trouvent d'abord dans l'écoute et dans la pédagogie, en voyant avec les services concernés ce qui devrait être fait et comment. L'institution tente aussi de se faire connaître du mieux possible des différentes structures de l'UE qu'elle est chargée de surveiller. Les relations que l'Ombudsman entretient avec les autres entités varient beaucoup. En effet, iel et ses bureaux n'ont pas les mêmes rapports avec la Commission, le Parlement et le Conseil par exemple. Mais ils n'ont pas non plus les mêmes échanges avec ces trois principales

¹⁰⁸ Médiateur Européen, *Rapport annuel au Parlement de 2021*, 16 mai 2022

institutions et les autres petites agences européennes, avec lesquelles ils ont bien moins souvent affaire rendant les relations parfois plus compliquées. Nicholas Hernanz explique que les contacts avec les agences européennes de taille plus modeste s'avèrent parfois délicats.

“Et il y a d'autres institutions qui, quand ils nous connaissent un peu moins, ont parfois un peu peur. Il y a des petites agences, ou des délégations dans les pays tiers, qui nous accueillent avec un peu plus de froideur, ils se demandent ce qu'on veut. Parfois ils ne comprennent pas pourquoi on enquête parce qu'ils sont persuadés d'avoir tout bien fait. Ou alors parfois ils savent qu'ils n'ont pas assurés et ils ont peur que s'ils l'admettent on leur tombera dessus avec des sanctions, alors que nous c'est pas du tout ça. C'est pour ça c'est important quand on arrive à une réunion, ou quand on ouvre une enquête avec une institution avec laquelle on a pas eu beaucoup de contact ces derniers temps, on y va avec une approche un peu éducative. [...]C'est vrai que c'est rare, mais on a eu des réunions avec un climat un peu hostile parce que les gens ne savaient pas à quoi s'attendre. Donc nous on leur dit aussi qu'on est pas là pour sanctionner, et on est un arbitre indépendant, on est vraiment neutre dans notre approche. [...]Ce côté un peu impartial, les institutions avec qui on est en contact, elles le savent et elles nous font aussi confiance de ce côté-là.”

Entretien Nicholas Hernanz, chargé d'enquête auprès de l'Ombudsman européen, 15 février 2022

Ainsi les services de la Médiatrice sont préparés à avoir cette approche compréhensive, presque “éducative” avec les institutions qui les connaissent moins, afin que l'échange soit le plus productif possible. Ils n'ont pas d'intérêt à avoir de mauvaises relations avec ces entités ou bien à avoir une approche trop sévère puisque cela ne participerait pas à une meilleure administration et ne favoriserait pas la coopération. Il souligne bien ici que l'impartialité et l'indépendance réputées de l'Ombudsman est un moyen important d'obtenir la confiance de ces institutions et de travailler de manière productive avec eux.

En ce qui concerne les grandes institutions, qui ont plus souvent affaire aux services de la Médiatrice, les rapports varient beaucoup. Pour ce qui est du Parlement, leur relation est un peu particulière puisque l'Ombudsman ne peut contrôler que la partie non politique, c'est à dire ce qui relève de l'administratif. Ainsi en 2021 le Parlement ne représentait que 3,8% des enquêtes¹⁰⁹. Aucun problème majeur n'est remonté dans les entretiens ou dans les rapports, si ce n'est que Nicholas Hernanz explique que jusqu'à récemment les relations

¹⁰⁹ Médiateur Européen, *Rapport annuel au Parlement de 2021*, 16 mai 2022

avec le point de contact administratif du Parlement étaient compliquées mais pour des raisons purement interpersonnelles. En effet la personne en question était apparemment très stricte sur les questions juridiques, ce qui n'est pas le cas des effectifs de la Médiatrice et cela occasionnait quelques désagréments. Il est intéressant de noter ici qu'à leur échelle, les relations individuelles peuvent avoir un impact sur les relations inter-institutionnelles.

Pour ce qui est du conseil de l'UE, il ne représente que 2% des enquêtes de 2021. Pourtant le Conseil est au centre du processus de décision européen, par conséquent il fait l'objet de commentaires sur son fonctionnement et sur le respect (ou le non-respect) qu'il fait des règles éthiques ou de transparence. Par exemple en 2021, l'Ombudsman a constaté que les réunions à distance des premiers mois de la pandémie ne respectaient pas les règles de transparence¹¹⁰. En 2021, le Conseil accepta une seule des deux suggestions faites par la Médiatrice pour améliorer son administration. Il est souvent revenu dans les entretiens que c'est avec le Conseil que l'Ombudsman avait le plus de mal à défendre son approche. Nicholas Hernanz explique aussi que ces difficultés s'expliquent par les obligations contradictoires qui s'imposent à l'institution, notamment le devoir de secret face à celui de la transparence. C'est effectivement un paradoxe juridique qui fait que l'accès aux documents n'est que peu accordé pour le conseil, entre le règlement intérieur et les nouvelles normes éthiques sur la transparence. Mais pour l'enquêtrice C, chargée d'enquête à CEO et actuellement spécialisée sur le Conseil et l'accès aux documents de ce dernier, le problème vient avant tout du fait que le Conseil est réfractaire au changement et par conséquent modifie très lentement ses pratiques. Il est donc important à ses yeux que la Médiatrice ose s'y attaquer car c'est un bloc opaque qui doit être déchiffré, elle salue donc les initiatives de la Médiatrice en la matière.

Les relations avec la Commission sont très différentes. La grande majorité des enquêtes concernent la Commission parce que c'est de loin l'administration la plus importante de l'UE. En 2021, 61,5% des enquêtes menées concernaient la Commission. Les rapports entre l'unité chargée des relations avec l'Ombudsman et les services sont donc très réguliers. Les deux parties affirment que ce sont de très bons rapports et que les réunions se déroulent bien, parfois même dans une ambiance presque chaleureuse. Contrairement à certaines agences européennes, cette unité connaît bien l'Ombudsman et sait donc à quoi

¹¹⁰ Médiateur Européen, *Rapport annuel au Parlement de 2021*, 16 mai 2022

s'en tenir quand une enquête est lancée ou lorsqu'une inspection de documents est prévue, comme le décrit Pascal Lefevre, chef de cette unité:

“Quand il y a une demande de réunion ou une demande d'inspection de documents, elles sont toujours précédées par une réunion interne que je préside avec les services concernés pour leur expliquer de quoi il s'agit, quelle est la procédure à respecter, comment ça se passe. Là je les détends toujours en leur disant qu'ils ne sont pas confrontés à une autorité juridictionnelle, ni aux services de l'OLAF. Donc l'ambiance est vraiment à la fois professionnelle et détendue. Et l'objet des services de la médiatrice, quand ils viennent, ce n'est pas de coincer la commission, c'est avant tout d'avoir le point de vue de la commission sur le dossier parce qu'ils n'ont que le point de vue de la partie plaignante. C'est toujours très bénéfique en fait.”

Entretien Pascal Lefevre, chef d'unité des relations avec l'Ombudsman et des questions éthiques au sein de la Commission, 4 avril 2022

Ces bons rapports favorisent l'application des suggestions de la Médiatrice et son équipe. Mais la Commission n'est pas encore exemplaire puisqu'il lui arrive aussi de ne pas respecter les règles éthiques de manière délibérée. Par exemple, pour des raisons éthiques les membres de la Commission ne sont pas censés rencontrer les lobbies de l'industrie du tabac sauf en cas de situation exceptionnelle, or d'après CEO ce n'est pas respecté. De même, la Commission n'admet pas toujours ses torts, aussi évidents soient-ils: on peut penser par exemple à l'affaire Selmayr¹¹¹, le fonctionnaire en question n'ayant jamais été démis de ses fonctions sous le mandat pendant lequel il avait été nommé et pour lequel la Commission n'a jamais reconnu la présence de mauvaise administration. Emily O'Reilly insiste pour dire que l'important de son travail est de s'inscrire sur le long terme. Cependant pour l'enquêtée C, cela rend surtout les actions de la Médiatrice incertaines: tous les progrès qui sont faits sont incertains car soumis à la bonne volonté des institutions, qui peut même changer d'un mandat à un autre. Cette persistance de la Médiatrice à mettre en avant ce qui fonctionne s'inscrit aussi dans une démarche d'auto-limitation de sa part, afin de ne pas sortir de son rôle institutionnel.

¹¹¹ Cf encadré 5 p.52

Encadré 5: Le Selmayr Gate

La Médiatrice a été saisie par des députés européens à propos de la nomination de Martin Selmayr au poste de secrétaire général de la Commission européenne, plus haut poste administratif de Bruxelles, par le président Jean-Claude Juncker. Au début de l'année 2018, le secrétaire général Alexander Italianer informe uniquement Juncker et Selmayr de sa volonté de prendre sa retraite, décision prenant effet à partir du 1er mars 2018. Le 31 janvier 2018, la grecque Parasquevi Michou, secrétaire générale adjointe est nommée de manière expresse directrice générale pour les migrations et les affaires intérieures (alors que le commissaire en charge des migrations est lui-même grec, ce qui est contraire aux règles internes, et règle qui n'avait jamais été violée auparavant)¹¹². Un des membres du comité consultatif de cette nomination est Selmayr lui-même, ce qui constitue un conflit d'intérêt puisqu'il est conseiller principal et que cette promotion est une condition nécessaire à sa propre promotion. Selmayr se porte donc candidat au poste de secrétaire général adjoint. Il n'y a qu'une autre candidate, Clara Martinez (sachant qu'il faut obligatoirement un homme et une femme), qui va retirer sa candidature la veille de la réunion du collège. Quelques heures après, Selmayr a, comme prévu par la procédure, un entretien avec Juncker et le commissaire chargé de l'administration, qui confirme sa nomination pour le lendemain. Le 21 février 2018, jour de la réunion, les commissaires acceptent la nomination de Selmayr au poste de secrétaire général adjoint. Italianer va alors annoncer sa démission au poste de secrétaire général, pour lequel Juncker propose de nommer Selmayr pour éviter toute vacance. La Médiatrice a découvert un document préparatoire à la réunion, écrit avant l'annonce de Martinez de se retirer, dans lequel Juncker propose le "secrétaire général adjoint Selmayr" au poste de secrétaire général¹¹³. L'enquête de la Médiatrice a pris fin en février 2019 et conclut à plusieurs cas de mauvaise administration: la non-publication du poste de secrétaire général est contraire aux règles de la fonction européenne, les capacités de Selmayr et sa contribution ne constituent pas une base pour le recruter, le passage obligatoire par le poste de secrétaire adjoint avant celui de secrétaire doit être effective pour être valide¹¹⁴. Selon elle "le collège de commissaires est collectivement responsable de mauvaise administration dans cette affaire". Elle recommande à la Commission d'adopter une procédure spécifique à la nomination de son secrétaire général.e. Une résolution du 18 avril 2019 du Parlement qualifie la nomination de Selmayr de "coup de force" et demande une réouverture de la procédure. Depuis cette affaire, la Commission a nommé deux secrétaires générales adjoints au terme d'une procédure manipulée¹¹⁵. Selmayr n'a quitté son poste qu'après la demande de la nouvelle présidente de la Commission Ursula Von der Leyen.

¹¹² Quatremer J., "Selmayrgate: la Médiatrice enfonce le clou", *Les coulisses de Bruxelles*, 4 septembre 2018, consulté en ligne le 19 janvier 2022 <https://nouveau-europresse-com.ressources-electroniques.univ-lille.fr/Search/ResultMobile/1>

¹¹³ Quatremer J., "Selmayrgate: la Médiatrice enfonce le clou", *Les coulisses de Bruxelles*, 4 septembre 2018, consulté en ligne le 19 janvier 2022 <https://nouveau-europresse-com.ressources-electroniques.univ-lille.fr/Search/ResultMobile/1>

¹¹⁴ Médiateur Européen, *Decision in the joint inquiry in cases 488/2018/KR and 514/2018/KR on the European Commission's appointment of a new Secretary-General*, 11 février 2019

¹¹⁵ Quatremer J., "Selmayrgate: la Médiatrice enfonce le clou", *Les coulisses de Bruxelles*, 4 septembre 2018, consulté en ligne le 19 janvier 2022 <https://nouveau-europresse-com.ressources-electroniques.univ-lille.fr/Search/ResultMobile/1>

B. Entrer dans son rôle: l'auto-rationnalisation de la Médiatrice européenne

Bien que son interprétation du rôle d'Ombudsman ne soit pas la même que ses prédécesseurs, la Médiatrice actuelle s'assure de ne pas dépasser elle-même les limites de son rôle, pour ne pas perturber sa légitimité, qu'elle puise essentiellement dans la neutralité et la mesure. Tout d'abord il ne faut pas oublier qu'un rôle se définit aussi par les attentes qu'en ont les autres acteurs et ses partenaires de rôle¹¹⁶. Dans le cas de l'Ombudsman, ses partenaires de rôle sont aujourd'hui représenté.e.s par les institutions contrôlées, et en particulier le Parlement, la Commission et le Conseil qui débattent de son statut, mais aussi par les plaignant.e.s et représentant.e.s de la société civile qui comptent sur son action. Aux yeux de ces partenaires de rôle, l'Ombudsman doit être à la recherche du compromis le plus impartial possible. Sa crédibilité auprès des institutions contrôlées mais aussi auprès des plaignant.e.s qui font appel à ses services en dépend. Un équilibre qui peut parfois être difficile à trouver et qui explique sans doute en partie la discrétion des précédents mandats. La Médiatrice actuelle, Emily O'Reilly, a changé cette stratégie et estime que rendre son action visible est nécessaire pour lui donner du poids. Elle estime aussi que pour des raisons éthiques et pour que les changements s'inscrivent sur le long terme, il faut dire les choses telles qu'elles sont et enquêter sur les affaires même les plus délicates. Cependant, il ne faut pas que ce nouveau cap efface les éléments centraux du rôle de Médiateur, à savoir objectivité et équité. Pour ce faire, Emily O'Reilly s'auto-rationalise, dans le sens où elle fait en sorte de toujours rester tempérée dans ses propos tout en maximisant ses prérogatives. Ce phénomène est expliquée par Delphine Dulong, quand elle dit que l'institution attire à elle des individus qui se reconnaissent en elle et sont prédisposés à se conformer aux conduites qu'on attend d'eux dans le cadre de ce nouveau rôle¹¹⁷.

Cette auto-rationalisation a été aussi transmise aux membres de son équipe. Comme nous l'avons vu plus tôt, les chargés d'enquêtes se trouvent le plus possible dans le compromis avec les institutions contrôlées. Chaque critique faite doit l'être au maximum dans une perspective positive, c'est à dire plus sur le ton du conseil ou de la solution plutôt que sur celui du reproche. Le but est d'être le plus compréhensif possible envers toutes les parties,

¹¹⁶ Lefebvre R., "Se conformer à son rôle"... *op. cit.* , p.230

¹¹⁷ Lefebvre R., "Se conformer à son rôle"... *op. cit.* , p.237

à la fois le plaignant et l'institution, pour garder de bonnes relations avec les deux mais aussi pour être légitime dans leur travail. La vision répandue d'un Médiateur est celle d'une personne calme et réfléchi, prenant le temps d'écouter chaque argument pour donner la solution la plus neutre et la plus équilibrée possible. Il est donc indispensable de maintenir cette culture de compromis pour être le plus efficace et juste dans le traitement des plaintes ou des demandes. Par exemple, lors de l'entretien de Nicholas Hernanz, sur la question sur les relations avec le Conseil, il a d'abord admis que cela pouvait être compliqué. Mais rapidement, il a rappelé que les membres du Conseil devaient faire face à d'autres problématiques et donc que cela ne pouvait relever d'un manque de volonté de leur part. Et cette manière de fonctionner va plutôt de soi au sein de l'institution, autant qu'elle est pratiquée par la Médiatrice.

Contrairement à ce qu'en disent certains de ses détracteurs, le passé de journaliste de Emily O'Reilly ne fait pas d'elle quelqu'un "d'inadapté" au rôle d'Ombudsman car elle prend soin de se poser elle-même des limites. Même si elle importe quelques pratiques et réflexes de son ancien métier, elle parvient à faire la différence de ce qu'elle ne peut pas faire en tant que Médiatrice. Elle se fait ainsi des rappels à l'ordre, que l'on peut assimiler à de l'auto-contrainte, qu'elle a acquis lors de la socialisation de son rôle actuel¹¹⁸. Cette auto-rationalisation se retrouve dans ses discours ou interviews par exemple, dans lesquels elle prend toujours soin de se détacher d'un angle potentiellement politique de son travail. Lors d'une interview donnée à Jean Quatremer pour Libération en mars 2019 à propos de l'affaire Selmayr, le journaliste lui demande si le fonctionnaire n'aurait pas dû démissionner, ce à quoi elle répond que ce n'est pas à elle de le dire¹¹⁹. Plus récemment, lors de la conférence annuelle du réseau européen des médiateurs, le 27 avril 2022, le journaliste demande à la Médiatrice quel est le rôle des médiatrices et médiateurs dans les questions politiques et géopolitiques. Emily O'Reilly se dit nerveuse quand elle entend le mot "politique" lorsqu'on parle d'Ombudsman et donc qu'elle hésite beaucoup à utiliser ce terme. Cependant elle admet ensuite que "tout est connecté" et donc qu'ils ont aussi un rôle à jouer¹²⁰. Elle semble avoir conscience que ce qu'elle réalise et les enquêtes qu'elle mène avec ses services peuvent être très proches du politique. Cependant toute la légitimité

¹¹⁸ Lefebvre R., "Se conformer à son rôle"... *op. cit.*, p.237

¹¹⁹ Quatremer J., "Le tolé causé par l'affaire Selmayr ne peut pas être ignoré", *Libération*, N.11747, 8 mars 2019, consulté 20 janvier 2022, <https://nouveau-europresse-com.ressources-electroniques.univ-lille.fr/Search/ResultMobile/0>

¹²⁰ Conférence du réseau européen des Médiateurs, "Le rôle des médiateurs en temps de crise", 27 avril 2022, Strasbourg (<https://www.ombudsman.europa.eu/fr/multimedia/videos/fr/4058>)

de l'institution repose dans son impartialité. Au-delà de cela, si la Médiatrice et ses services perdaient en légitimité car considérés trop peu objectifs, alors on ferait de moins en moins appel à eux ou bien leurs conseils seraient de moins en moins suivis.

De plus, tomber dans le politique c'est à la fois remettre en cause la qualité de leur travail mais aussi dépasser le rôle d'Ombudsman. C'est s'exposer aux critiques et donner des arguments à ceux qui ne sont pas d'accord avec le tournant pris par l'institution ou qui trouvent que Emily O'Reilly va trop loin. L'institution, puisque supposée apolitique, ne devrait pas nécessairement faire l'objet de critiques ou de positionnements politiques. Cependant, il est assez courant que ses détracteurs et détractrices, généralement issu.e.s des sphères politiques, prennent position car iels considèrent que ce n'est pas sa place. Le risque n'est pas anodin pour l'Ombudsman. En effet, si les individus qui considèrent qu'elle ne rentre pas dans son rôle deviennent majoritaires, alors c'est son budget, ses effectifs ou sa marge de manœuvre qui peuvent potentiellement en pâtir, notamment lors des négociations de son statut. Il ne faut pas oublier que l'institution reste dépendante sur bien des aspects au Parlement européen, et donc aux parlementaires qui l'élisent et ont l'initiative législative concernant le Statut du Médiateur. Or c'est par certain.e.s de ces parlementaires que la Médiatrice est le plus souvent ouvertement critiquée. Bien que dérangée par l'idée d'être mise dans une case "politique", la Médiatrice et ses actions sont en fait de plus en plus politisées, parfois (et même souvent) à son insu. Une évolution qui pourrait à l'avenir devenir problématique pour l'institution.

C. Le risque d'une politisation de l'Ombudsman

Même si l'Ombudsman est une institution par définition apolitique, elle n'est pas à l'abri d'une politisation non voulue, qui pourrait remettre en cause sa légitimité et la largeur de son champ d'action. Un Ombudsman européen n'est pas censé.e prendre des décisions politiques, défendre des positions politiques ni donner son avis sur des questions d'ordre politique. Dans les textes, cela est matérialisé par le fait que l'institution ne doit s'occuper que de ce qui a trait à la maladministration et qu'elle ne peut contrôler les principaux acteurs purement politiques des institutions européennes, à savoir les eurodéputé.e.s. Comme nous l'avons vu plus tôt, le fait de ne pas se mêler de politique est aussi un gage d'objectivité pour l'Ombudsman. Il n'empêche que la fonction fait de plus en plus sujet à une politisation. Ici on entend par politisation le fait que malgré son caractère

apolitique, le Médiateur européen se retrouve l'objet de débats, de clivages, de controverses ou encore de conflits¹²¹. Cependant cette politisation n'est pas vraiment de son fait direct ou volontaire, mais plutôt de l'interprétation qui est faite de son travail et des critiques qu'il engendre. Sur les affaires qui ont le plus fait de bruit, la Médiatrice, qui s'occupait souvent personnellement de ces cas, a toujours pris soin de les traiter sous un angle purement administratif et éthique. C'est-à-dire qu'elle ne faisait des commentaires que sur ce qu'il relevait de son mandat: à propos de Barroso¹²² sur le fait qu'il y a avait un potentiel conflit d'intérêt nuisible au bon fonctionnement des politiques européennes et à propos de Selmayr¹²³ seulement sur les procédures qui n'avaient pas été respectées. Seulement ce type d'affaire étant très délicat, et Emily O'Reilly aillant une interprétation assez large de ses prérogatives la conduisant régulièrement à anticiper sur la mauvaise administration, les médias ne peuvent que s'en saisir. Or contrairement à la Médiatrice, ces derniers n'ont aucune impérative apolitique et peuvent donc donner d'autres interprétations à ces affaires. C'est le point de vue que défend Pascal Lefevre lors de l'entretien, sur le côté politique potentiel de ce type de dossiers:

“ Disons que l'aspect politique est implicite dans un certain nombre d'enquêtes, mais elles vont être développées de manière politique pas par elle mais par des médias ou par des parlementaires.”

Entretien Pascal Lefevre, chef d'unité des relations avec l'Ombudsman et des questions éthiques au sein de la Commission, 4 avril 2022

Ainsi cette politisation ne serait pas l'œuvre de la Médiatrice ou de son équipe mais plutôt de ceux qui traitent ces informations. C'est souvent l'occasion de critiquer les institutions européennes et de perpétuer l'image d'une Europe lointaine et technocratique. D'autant plus que les conclusions, qui ne reconnaissent une mauvaise administration que dans une minorité des cas, sont rarement autant médiatisées que les ouvertures d'enquêtes. Mais les médias ne sont pas les seuls à utiliser ces affaires, comme le dit monsieur Lefevre, les parlementaires peuvent aussi en faire leur propre interprétation. Une partie d'entre eux considère d'ailleurs que ces enquêtes sont la preuve qu'Emily O'Reilly va trop loin. Ce

¹²¹ Petiteville F., « Les organisations internationales dépolitisent elles les relations internationales ? », *Gouvernement et action publique*, 5 (3), 2016, p. 115

¹²² Cf encadré 4 p.43

¹²³ Cf encadré 5 p.52

sont notamment des membres du Parti Populaire Européen, branche conservatrice de l'assemblée, qui ont exprimé leur mécontentement. Iels dénoncent le budget que représente l'institution compte tenu du nombre de plaintes et des résultats, mais critiquent aussi que la Médiatrice se mêle d'affaires jugées trop politiques et donc ne rentrant pas dans le cadre de son mandat. Les parlementaires, étant celles et ceux qui instituent l'Ombudsman, se sont imposé.e.s quelque part en "gardiens de l'institution"¹²⁴, ce qui fait qu'ils se permettent d'exprimer leur réprobation si la personne désignée s'éloigne trop du rôle. Rémi Lefebvre explique que cette réprobation dans les sociétés démocratiques est souvent symbolique et que le rappel à l'ordre fait à la personne qui dévie de son rôle dépend aussi de la légitimité politique de ceux qui font ces reproches¹²⁵. Dans le cas de l'Ombudsman, personne à part les parlementaires n'a assez de légitimité pour rappeler à l'ordre le détenteur ou la détentrice du rôle. En effet, les autres institutions sont contrôlées par iel et critiquer ce qu'iel fait ouvertement ou critiquer ses prérogatives ou ses conclusions serait perçu comme suspect, voire malhonnête. Tandis que les parlementaires sont celles et ceux qui mettent en place le Médiateur et les seul.e.s qui peuvent lui demander de démissionner. L'Ombudsman est donc particulièrement vulnérable à ces critiques des parlementaires et c'est encore une fois un des plus importants paradoxes de cette institution: elle ne peut ni ne doit être politique, mais elle est elle-même instituée et jugée par des politiques.

Quoiqu'il en soit, la grande majorité des parlementaires ont montré leur soutien à la Médiatrice depuis son élection. Néanmoins, au moment de sa réélection en 2019, elle ne semblait pas faire autant l'unanimité qu'affiché. Cette élection a été paradoxalement très politique et s'est déroulée sur fond de divisions du Parlement européen. Emily O'Reilly, qui était présentée comme la grande favorite, a été réélue de justesse avec 320 votes sur les 694 votants au terme d'un troisième tour de vote. Le poste a fait l'objet d'un nombre étonnant de candidatures et c'est Julia Laffranque, juge estonienne à la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), qui faisait face à l'irlandaise. Elle était préférée par une majorité des élus du PPE, notamment parce qu'elle défendait une conception plus juridique de l'Ombudsman. La députée Irlandaise In't Vet, de Renew Europe, déclare qu'elle et ses camarades ont reçu " des emails cherchant à la décrédibiliser"¹²⁶. Le déroulement de la

¹²⁴ Lefebvre R., "Se conformer à son rôle"... *op. cit.* , p.221

¹²⁵ Lefebvre R., "Se conformer à son rôle"... *op. cit.* , p.237

¹²⁶ "La médiatrice européenne réélue sur fond de divisions au Parlement", Le Monde, 19 décembre 2019, consulté en ligne en mars 2022 (https://www.lemonde.fr/international/article/2019/12/19/la-mediatrice-europeenne-reelue-sur-fond-de-divisions-au-parlement_6023474_3210.html)

campagne était inhabituel pour ce type d'élection et cela n'était pas arrivé avec les précédents médiateurs. Ce serait apparemment l'affaire Selmayr qui aurait le plus divisé l'assemblée. L'enquêtée C, employée à CEO, évoque cette réélection difficile comme une preuve que nombreux sont encore les acteurs en Europe qui ne veulent pas que les choses changent. Elle explique que tout le monde reconnaissait que O'Reilly faisait du bon travail pour responsabiliser les institutions et elle se dit très étonnée qu'autant de candidat.e.s avec des motivations politiques se présentent soudainement. L'employée de CEO a été très soulagée que la Médiatrice soit réélue mais elle pense que cette réélection est représentative du travail qu'il reste encore à faire.

Mais si cette élection a montré qu'il y avait des gens qui ne partageaient pas la même vision qu'Emily O'Reilly, elle a aussi confirmé que d'autres continuaient de la soutenir et d'encourager son action. Par exemple, l'ensemble du groupe des Verts a voté pour elle. Elle est aussi proche d'un certain nombre de parlementaires libéraux démocrates issus des pays nordiques et des Pays-Bas, avec qui elle partage des visions éthiques. Cela peut s'expliquer par le fait que la responsabilité des institutions devant les citoyen.ne.s ainsi que les principes de transparence et de bonne administration sont généralement mis en avant dans ces milieux politiques, comme ils font partie de la culture politique d'un certain nombre de pays nord européens. Bien que la Médiatrice ne prenne pas de position politique à proprement parler ni n'affiche son soutien pour aucun parti ou mouvement politique (elle rencontre d'ailleurs régulièrement des eurodéputé.e.s sans distinction d'origine politique ou nationale), les idées qu'elle défend et sa façon d'agir n'a pas toujours les mêmes échos dans les différentes familles politiques, politisant quelque part son institution "de fait" .

Les enquêtes réalisées par la Médiatrice et ses services sont parfois délicates en ce qu'elles ont le potentiel de dépasser les limites de son mandat. Or l'impartialité et l'objectivité en sont des éléments clefs, recommandant un certain apolitisme. Il n'est pourtant pas évident de trouver un équilibre entre résultats et respects de son rôle, l'institution cultivant pour ce faire l'auto-rationalisation. Ces conditions sont centrales dans la légitimation de l'Ombudsman. Mais cette légitimation peut aussi profiter aux institutions qui font appel à elle.

II. L'Ombudsman européen : un simple instrument de légitimation des institutions européennes

L'Ombudsman ne serait rien d'autre qu'un instrument au service de la légitimation à la fois des acteurs et actrices qui s'en saisissent, mais avant tout de celles qu'elle contrôle. Une fois la bonne administration constatée, les institutions n'en sont que revalorisées, et avec elles le projet européen. Peut-être est-il erroné néanmoins de réduire son rôle à ce que l'institution apporte aux autres, et encore plus si l'on s'intéresse à sa possible extension.

A. Le Médiateur comme argument de revalorisation de ses partenaires de rôle

L'Ombudsman étant de plus en plus reconnu à Bruxelles, les conclusions de ses affaires sont généralement respectées et permettent, le cas échéant, de prouver la bonne administration d'une institution ou bien la véracité d'une position défendue par deux qui l'ont saisie. C'est à dire qu'une enquête ou un avis de la Médiatrice va servir de preuve pour appuyer un point de vue ou défendre des idées, parce son impartialité est reconnu dans la sphère européenne. L'enquêtrice C, travaillant pour CEO, explique par exemple que pour les questions éthiques et de Transparence, le fait que l'Ombudsman s'y intéresse enfin leur a permis de faire avancer leur travail. Ce que font les services de la Médiatrice leur est très utile car cela leur permet d'appuyer leurs propos ou de prouver leur bonne foi. Un rapport peut servir à dénoncer les agissements d'une institution et lui donner plus d'échos dans la société civile ou dans la presse. Et si une institution ne suit pas les conseils de la Médiatrice ou ignore délibérément une de ses décisions, alors l'ONG va continuer régulièrement à ramener cette affaire sur le devant de la scène, en pointant l'institution en question du doigt. Par exemple, un rapport de la Médiatrice datant de 2016 reprochait à la Commission son refus de publier en détails les réunions que ses commissaires avaient avec les lobbies de l'industrie du tabac, pourtant très réglementées. La Commission n'en ayant rien fait, CEO publie un article en juillet 2020 et alerte sur cette pratique au moment de la révision de la directive sur les produits du tabac¹²⁷. Dans cet article, l'ONG fait directement

¹²⁷ CEO, "Smoke and mirrors, weak Eu transparency rules allow tobacco industry to dodge scrutiny", 2 juillet 2020, consulté en ligne le 22 avril 2022 (<https://corporateeurope.org/en/2020/07/smoke-and-mirrors>)

référence aux conclusions de la Médiatrice pour appuyer sur la gravité de la situation, mais aussi pour prouver la légitimité de son propos.

Ainsi ce qui est dit par l'Ombudsman peut être utilisé par une ONG pour avoir plus de visibilité sur un sujet précis. L'enquête C ne considère pas que l'Ombudsman légitime de l'action de CEO dans son ensemble, mais elle admet que sur certains points elle leur permet de compléter leur travail. Elle explique que si par exemple en réponse à une de leur demande la Médiatrice a des mots forts pour critiquer la Commission, alors c'est toujours quelque chose qui les intéresse. En effet, pour elle cela attire plus l'attention des médias justement parce que l'Ombudsman est indépendant.e et ses enquêtes d'investigation sont justes. D'autant plus que la plupart du temps, O'Reilly reconnaît les arguments de CEO comme valides et justifiés. Cela permet de donner plus de poids à leurs idées. De plus, démontrer que l'Ombudsman considère régulièrement les constats de CEO et d'autres ONG comme valides est aussi la preuve que ce qu'elles avancent représente des solutions plausibles pour améliorer la bonne administration à l'échelle européenne. Les propos de la Médiatrice peuvent donc servir à légitimer une cause ou un point de vue défendu par une ONG ou un autre type d'acteur faisant appel à ses services.

Ce raisonnement ne s'applique pas seulement aux plaignant.e.s mais aussi aux institutions et agences européennes contrôlées par l'Ombudsman. Lorsqu'une enquête des bureaux de l'Ombudsman conclut à l'absence de mauvaise administration, alors cela montre que, faute de preuve du contraire, l'institution en question a une bonne administration. Évidemment, cette bonne publicité est limitée car ce sont les affaires les plus négatives qui font le plus de bruit, et non pas les dossiers qui concluent à une bonne administration. Néanmoins, cela peut avoir un certain écho dans la sphère bruxelloise, et principalement auprès de la société civile ou des personnes opposées au projet européen, démontrant qu'un service a été comme "lavé de soupçons" par une enquête de l'Ombudsman. Cela devient ensuite un argument pour l'institution en question qui peut l'utiliser pour démontrer sa bonne volonté. Et cela est d'autant plus vrai si jamais elle décide de mettre en place un des conseils ou une des suggestions émis.es par la Médiatrice européenne. En ce qui concerne la Commission par exemple, l'enquête Pascal Lefevre déclare :

“Comme on est les principaux clients de la Médiatrice, on est ceux aussi qui ont mis en œuvre le plus grand nombre dans le passé de propositions de suggestions, de recommandations de la

Médiatrice pour améliorer l'administration. Donc à chaque fois qu'on peut-être améliorés, on améliore, on est pas parfaits."

Entretien Pascal Lefevre, chef d'unité des relations avec l'Ombudsman et des questions éthiques au sein de la Commission, 4 avril 2022

Il admet ici que l'Ombudsman est un moyen pour eux de se remettre dans la bonne direction et d'être vigilants sur des questions importantes d'éthique ou d'administration. Il explique aussi qu'une mauvaise administration à la Commission n'est constatée que dans 4% des cas dans les décisions finales de la Médiatrice. Ainsi les recommandations qu'elle fait, les enquêtes qu'elle mène leur permettent de s'améliorer et de corriger des mauvaises pratiques avant même une plainte, ou bien à la suite d'une plainte. Cela laisse à penser que la majorité des plaintes déposées concernent plus des erreurs ponctuelles plutôt que des problèmes systémiques. En fait l'Ombudsman les aide à remplir leurs objectifs et à respecter leurs engagements, éthiques notamment, et non pas vraiment à faire des changements radicaux sur le fond. C'est aussi un moyen pour les institutions de redorer leur image et de prouver leur bonne volonté.

"C'est fréquent que la Commission soit dans les demandes de la Médiatrice parce qu'elle n'a pas adopté une décision dans le délai imparti. Ca c'est fréquent mais c'est positif. Et le fait qu'elle obtienne gain de cause dans l'écrasante majorité des cas cela revalorise son rôle auprès des citoyens ou associations qui l'ont contactée ou questionnée."

Entretien Pascal Lefevre, chef d'unité des relations avec l'Ombudsman et des questions éthiques au sein de la Commission, 4 avril 2022

Ce moyen de légitimation est un peu limité car il ne touche pas les citoyen.ne.s dans leur ensemble. Mais cela prouve bien que si l'Ombudsman est utilisé par des personnes opposées au projet européen, et bien dans la majorité des cas aucune maladministration n'est constatée. Et cela est d'autant plus important qu'en règle générale, les personnes qui font appel aux services de l'Ombudsman sont celles qui connaissent bien les rouages de l'administration européenne et par conséquent celles qui sont le plus susceptibles d'avoir un impact au niveau européen. Il est au moins aussi important de renforcer la confiance de ces protagonistes que celle des citoyen.ne.s car ce sont ceux qui ont le plus de chance d'être impliqués dans le processus de prise de décision européen ou de l'influencer. Ainsi

le travail de la Médiatrice peut servir à légitimer des acteurs et actrices très différent.e.s, allant même parfois dans des directions opposées. Les enquêtes de l'Ombudsman concluant généralement à l'absence de maladministration, elles permettent ainsi à ces institutions d'avoir une bonne image. Elles ont tendance à revaloriser les institutions contrôlées, et même parfois l'UE dans son ensemble.

B. Une institution contributrice de la légitimation de l'Union européenne

Même si l'Ombudsman ne va pas toujours dans le sens des institutions européennes, il a d'abord été instauré dans le but de légitimer l'Europe en lui permettant d'améliorer son image auprès des citoyen.ne.s mais aussi de prouver l'efficacité de son administration. Un processus de légitimation encore valable aujourd'hui, même s'il a changé quelque peu d'orientation, ne touchant que peu les citoyen.ne.s de manière directe et se concentrant avant tout sur la promotion de la bonne administration. A l'origine, le Médiateur a été mis en place dans un contexte de démocratisation de l'UE et la volonté des institutions de se rapprocher des citoyens. L'idée était de se légitimer face aux nombreuses critiques qui étaient faites, notamment celle d'une administration froide et lointaine, au service d'une citoyenneté européenne peu effective. Vingt-sept ans plus tard, nombreux et nombreuses sont les auteur.e.s et universitaires qui considèrent que la citoyenneté européenne est toujours un concept flou et qu'aucun des mécanismes mis en place n'a suffi à rapprocher l'Europe des citoyen.ne.s. L'Ombudsman n'échappe pas à la règle: même si ses services aident environ 20 000 citoyens par an (20 536 en 2021)¹²⁸, cela ne représente qu'un citoyen sur 4000 environ. Néanmoins il est difficile de quantifier l'apport du Médiateur étant donné que seules les relations directes sont chiffrées. Ces nombres ne prennent pas en compte les cas de mauvaise administration évités ou les améliorations éthiques réalisées grâce à l'intervention de l'Ombudsman. Une grande partie de son travail consiste aussi en conseils et en feuilles de route pour les institutions.

En fait, cela permet aux institutions de réajuster leurs pratiques pour qu'elles soient le plus éthiques possible. Ces règles et ces pratiques entrent dans un cadre idéologique correspondant au référentiel (notion au sens défini par Jobert et Muller en 1987¹²⁹) dominant dans l'Union Européenne. C'est à dire que les pratiques défendues par

¹²⁸ Médiateur Européen, Rapport annuel au Parlement de 2021, 16 mai 2022

¹²⁹ Jobert B., Muller P., *L'Etat en action : Politiques Publiques et corporatismes*, Presses universitaires de France, 1987

l'Ombudsman correspondent aux normes majoritaires au sein de l'Union Européenne et qu'on retrouve dans les législations et politiques publiques européennes. Les bonnes pratiques promues par la Médiatrice et son équipe sont présentées comme des valeurs universalistes et éthiques, allant de soi. Ainsi le débat sur le fonctionnement des institutions européennes reste dans un cadre démocratique au sens d'une démocratie représentative et libérale. Comme le décrivent Klein, Laporte et Saiget à propos des organisations internationales, ces recommandations de bonnes pratiques "s'affranchissent de débat idéologique jugés encombrants"¹³⁰. La remise en cause des institutions et de leur fonctionnement se fait donc toujours dans ce contexte restreint et est donc nécessairement limitée. On le voit par exemple avec la transparence, dont l'Ombudsman s'est progressivement saisi mais qui faisait suite au Livre Blanc sur la Gouvernance européenne¹³¹. Ce livre blanc pose les bases d'un nouveau paradigme à l'échelle européenne autour de la transparence et des bonnes pratiques administratives. Hélène Michel s'en montre d'ailleurs très critique et va jusqu'à qualifier le Médiateur de "facilitateur d'accès aux documents"¹³².

Toujours dans le cadre de la transparence, l'enquêté C explique que CEO et les autres ONG transparence ne partagent en fait qu'une vision de court terme avec l'Ombudsman. Ils ont les mêmes objectifs actuellement, mais ils ne visent pas la même finalité. En effet, pour la Médiatrice et son équipe, le but est de rendre l'Europe la plus transparente possible, sans changer le fonctionnement de fond mais simplement en la rendant plus responsable devant les citoyens et l'obligeant à se justifier sur ce qu'elle fait. CEO encourage aussi cette mise à la transparence, mais sur le long terme l'organisation vise plutôt un changement plus profond de l'Union Européenne. Pour elleux, le problème réside avant tout dans le système global de l'Europe et cela ne peut être réglé par plus de transparence. L'enquêté C explique que la vision qu'ils défendent et qu'ils ont toujours défendu est que les institutions européennes ne devraient pas du tout s'entretenir en privé avec les lobbies privés. Et elle dit bien qu'elle n'attend pas de l'Ombudsman qu'il valide ce point de vue puisqu'il reste une institution de l'Union européenne, qui défend donc l'égalité

¹³⁰ Klein A., Laporte C., Saiget M. (dir.), *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Science PO, 2015, p.29

¹³¹ Commission européenne, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, Journal officiel de l'UE, 12 octobre 2001

¹³² Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence... », *op.cit*, p.119

d'accès aux institutions et aux processus de décision, alors que CEO pense que certains acteurs sont plus légitimes que d'autres.

Cette illustration rappelle bien que l'Ombudsman est avant tout un.e gardien.ne de l'Union européenne telle qu'elle est maintenant, même si iel entend l'améliorer dans son fonctionnement, et non pas le.la défenseur.e d'une autre Europe dont rêvent certains membres de la société civile européenne. Se positionner dans ce sens reviendrait à faire de la politique, au sens de projet politique, et ne rentrerai donc pas dans son mandat. C'est pourquoi dans ses rapports et recommandations, on ne retrouve pas de termes politiques ou de positionnements, mais des recommandations "neutres", du moins dépolitisées et exclues du débat politique. Ce qui est défendu est présenté comme éthique et objectif, relevant presque de la logique. Ce sont donc des pratiques qui permettent aux institutions de mieux fonctionner et de se relégitimer car approuvées par un organisme indépendant et réputé efficace dans son travail. De plus, les personnes qui travaillent au sein de l'institution sont plutôt des individus pro-européens, ayant passé les concours de la fonction publique européenne. Si l'on prend l'exemple de Nicholas Hernanz, il dit bien que pour lui l'administration européenne est une excellente administration et probablement une des meilleures au monde. Pour lui, l'important c'est de contribuer à une administration la plus éthique possible, dans le sens de transparente. Il explique aussi qu'il n'y pas tellement de gros scandales qui sont découverts au niveau européen, contrairement à ce qu'on peut voir dans certains États Membres.

Pourtant si l'on prête attention aux affaires¹³³ qui ont marqué le mandat de O'Reilly, on remarque que les conclusions n'ont pas été respectées par les institutions. En effet, malgré l'écho que cela a eu dans la presse, et donc l'atteinte à la crédibilité que cela a causé, les concernés n'ont pas été inquiétés et ont pu continuer leurs agissements. Bien sur on peut prendre le cas de Selmayr, qui n'a pas eu besoin de démissionner, mais aussi de Barroso qui a pu intégrer le poste qu'il visait malgré le risque évident de conflit d'intérêt, et Mario Draghi n'a pas non plus quitté le groupe de banquiers dont il faisait partie alors qu'il était aussi président de la BCE¹³⁴. Aucune de ces grosses affaires, malgré l'enquête de la Médiatrice, n'a donc aboutie. A ce propos, la Médiatrice affirme que ce n'est pas tellement les cas individuels qui comptent, mais plutôt le général et que l'important est ce que cela ne

¹³³ Cf encadré 4 p.43, 5 p.52 et 6 p.65

¹³⁴ Cf encadré 6 p.65

se reproduise pas. Pour elle, l'impact se fait surtout sur le long terme, et par exemple la législation a été changée suite à l'affaire Barroso, puisque le délai d'attente pour accéder à un nouveau poste après un mandat de président à la Commission a été rallongé.

Encadré 6: L'affaire Mario Draghi

Mario Draghi était président de la BCE de 2011 à 2019. Le 20 janvier 2017, la Médiatrice ouvre une enquête à propos de son appartenance au groupe des trente: une cercle de réflexion international regroupant des dirigeants du secteur financier public et privé, portant notamment sur la régulation bancaire. CEO porte plainte en raison de l'opacité de ce forum et les risques de conflits d'intérêts. L'ONG avait déjà déposé une plainte en 2012, rejetée¹³⁵. Cependant la BCE supervise maintenant 126 des plus grandes banques de la zone euro. Le code de conduite de la BCE est un des plus stricts au monde, ses membres ne pouvant communiquer sur les activités de l'institution que dans des cas très précis, et CEO demande à ce que la participation au G30 soit considérée comme du lobbying, donc contraire aux règles. En janvier 2018, après douze mois d'enquête, la Médiatrice recommande au président de sortir du groupe, d'autant plus que cela entache les efforts qu'a pu faire la BCE ces dernières années en matière de transparence. Si cependant il devait continuer à y prendre part, alors il faudrait que leur agenda et un résumé des réunions soit publié¹³⁶.

Néanmoins c'est au minimum une preuve que les changements se font assez lentement, et au pire une démonstration du manque de volonté d'une partie de la scène européenne, notamment au Conseil et parmi les parlementaires les plus conservateurs mais pas seulement, comme le démontrent les trois affaires citées plus haut. Même si l'institution a dévié un peu son orientation, ayant dans les faits une relation distanciée avec les citoyens, elle reste un outil conséquent de légitimation de l'UE, ne permettant pas toujours de régler sur le court terme ou moyen terme des problèmes systémiques. Elle espère pourtant réaliser ces objectifs sur le long terme, ce qui nous amène à réfléchir à l'avenir de cette institution

¹³⁵ "Les liens de Mario Draghi avec les banques au coeur d'une enquête européenne", *Le Monde*, 24 janvier 2017, consulté en ligne le 18 janvier 2022 <https://nouveau-europresse-com.ressources-electroniques.univ-lille.fr/Search/ResultMobile/0>

¹³⁶ "Draghi devrait sortir d'un club de banquiers, estime la Médiatrice européenne", *Le Vif*, 17 janvier 2018, consulté le 18 janvier 2022 https://trends.levif.be/economie/banque-et-finance/draghi-devrait-sortir-d-un-club-de-banquiers-estime-la-mediatorice-europeenne/article-normal-785601.html?cookie_check=1653310700

C. Vers une extension du rôle d'Ombudsman européen ?

Les récentes évolutions des compétences de l'UE amènent à se poser la question d'un potentiel élargissement du mandat de l'Ombudsman à l'avenir. Comme nous l'avons vu, depuis sa création l'Ombudsman européen a beaucoup évolué. L'institution d'aujourd'hui ne ressemble plus beaucoup à celle de 1995 et ses prérogatives se sont étalées. Le budget de l'institution a été augmenté tout comme ses effectifs. Pourtant elle n'a de cesse de demander plus de moyens pour pouvoir mener à bien sa mission, ses services étant généralement débordés. L'idéal serait que la structure puisse être connue de plus de citoyen.ne.s pour pouvoir véritablement participer à la démocratisation de l'Union. Cependant, il faut pouvoir justifier l'extension de ces dépenses, or le nombre de plaintes actuel ne permet pas de justifier une autre augmentation de ses moyens. Pour certains de ses détracteurs et détractrices, le budget actuel n'est d'ailleurs même pas justifié. En effet le coût du personnel par le nombre de plaintes est très important et certain.e.s parlementaires, principalement des groupes conservateurs, le dénoncent. C'est un peu un cercle sans fin : il faudrait plus de ressources à l'institution pour se faire connaître du plus grand nombre, mais il faudrait plus de plaintes et de demandes déposées pour expliquer cette augmentation de ressources. Les membres de l'équipe de la Médiatrice ont bien conscience des ressources que cela demande et s'inquiètent que leurs salaires soient justifiés. Nicholas Hernanz raconte que sur certaines plaintes il se pose des questions, parce que pour lui ce ne sont pas des plaintes qui vont "changer l'Europe" et il lui est déjà arriver de se dire que c'était du gaspillage de ressources que de passer du temps sur ce type de question. Il donne un exemple:

"Bon je donne l'exemple de la pire plainte qu'on ait jamais reçue. On a reçu une plainte d'un monsieur qui était directeur général dans une institution européenne, qui gagnait très bien sa vie et qui se plaignait parce qu'il n'avait pas reçu son remboursement annuel de son ticket de métro. C'était une somme de, je crois, 50 euros. [...] Mais voilà, à un moment, on a passé deux mois à traiter sa plainte. Mais quel est le but, qu'est ce que ça va changer pour lui? C'est vrai, c'est le genre de plainte où on se dit à quoi bon, on perd du temps et c'est aussi une question de ressources. On est des fonctionnaires, on travaille au médiateur européen, on reçoit un salaire. Si on passe quelques heures par semaine ou même une semaine entière à bosser sur un cas, il y a une partie de notre salaire qui va dans cette plainte, plus que 50 euros. C'est ce qu'on s'est dit à un moment avec des collègues, peut être que ça serait plus simple que je prenne 50 euros de mon salaire pour

le donner au plaignant que de perdre du temps à traiter sa plainte. À un moment il faut faire la part des choses.”

Entretien Nicholas Hernanz, chargé d'enquête auprès de l'Ombudsman européen, 15 février 2022

Il va sans dire que ce type de plainte est une exception et que quand bien même, leur travail est avant tout de répondre au plaignant, quelle que soit sa plainte. Mais c'est aussi une question de bon sens d'après lui.

Si le dernier statut a consacré une conception élargie des prérogatives de l'Ombudsman, la question se pose de ce qui sera dans le futur et de comment l'institution va évoluer. En effet, une maladministration n'est constatée que dans 1,3% des enquêtes¹³⁷, démontrant finalement que l'administration européenne est “une bonne administration”. Certains pourraient alors se demander si les dépenses en valent vraiment la peine. Pour le chef d'unité à la Commission Pascal Lefevre, il faut reconnaître que la Médiatrice coûte très cher à l'Europe. Mais de son point de vue la plus value vaut cet investissement. Il ne pense pas cependant que ses prérogatives devraient être étendues et qu'elle a assez de pouvoirs actuellement pour faire du bon travail. Néanmoins, la réponse n'est pas aussi évidente pour tout le monde. L'enquêté C, chargée d'enquête à CEO, considère quant à elle que l'Ombudsman sous sa forme actuelle n'est pas viable. En effet, pour elle il y a trop de travail et de choses à changer pour considérer raisonnable et efficace de garder cette configuration. Cela représente l'une des principales raisons pour lesquelles aucun changement n'est opéré au niveau européen, et les reproches faits aujourd'hui à l'UE soient les mêmes depuis les années 2000. Elle serait donc pour une extension des pouvoirs de la Médiatrice, l'absence de sanction laissant une part d'incertitude trop importante. La chargée d'enquête pense que c'est le seul moyen de sécuriser ces changements, en particulier auprès du conseil qui y est plutôt réfractaire. Elle pense sincèrement que le *statu quo* n'est pas une option et que la réélection difficile de O'Reilly est bien la preuve que beaucoup à Bruxelles ne sont pas prêts pour de véritables améliorations, pourtant nécessaires à une Europe démocratique. Elle pense d'ailleurs que des leçons pourraient être tirées des limites de l'Ombudsman: les suggestions et les recommandations ne suffisent pas pour une action efficace. De plus, il est selon elle scandaleux que les commissaires (mais aussi les parlementaires) puissent se juger entre eux. Il est donc logique qu'il y ait des

¹³⁷ Médiateur Européen, *Rapport annuel au Parlement de 2021*, 16 mai 2022

dysfonctionnements à ses yeux: les seules personnes ayant véritablement les moyens d’agir sont des collègues, des anciens collègues voire des amis.

Ce point de vue est particulièrement répandu dans les milieux des ONG et se base aussi sur des exemples concrets, que sont notamment les trois grosses affaires¹³⁸ dont nous parlions plus tôt. Le manque de mécanismes de sanction est une des principales limites de l’Ombudsman et diminue d’emblée la portée de ses décisions. Pourtant c’est le propre de son rôle, et renforcer ses pouvoirs le rapprocherait beaucoup du pouvoir judiciaire, dont il doit pourtant se démarquer. L’équilibre est ainsi difficile à trouver entre ce rôle comme en “entre-deux” et les lourdes ambitions qui sont les siennes.

Mais le champ d’action de l’institution suit les attributions de l’administration. Ainsi, dès que l’Union européenne acquiert de nouvelles compétences, son champ d’action s’élargit. Quelque part l’extension de l’UE c’est aussi l’extension des pouvoirs de la Médiatrice. Or ces derniers temps, l’Union a acquis des pouvoirs dans un certain nombre de domaines. On pense d’abord à la santé, avec la crise de la covid-19. D’ailleurs une affaire importante dont la Médiatrice a été saisie par un journaliste allemand, à propos de l’échange de SMS entre la présidente de la Commission Ursula Von der Leyen et le PDG du laboratoire Pfizer, sur les contrats de vaccins. Affaire qui a d’ailleurs eu un certain écho dans la presse¹³⁹, et pour laquelle la Médiatrice a déjà conclu à un cas de mauvaise administration¹⁴⁰, malgré qu’elle soit toujours en cours. Mais ce n’est pas tout. Avec le Green Deal, la Commission s’est donnée beaucoup d’objectifs et d’ambitions, sur lesquels, s’ils sont appliqués, l’Ombudsman aura peut-être son mot à dire. De même avec la question des frontières. L’agence européenne Frontex mène depuis quelques mois une vaste campagne de recrutement de gardes frontières européens chargés d’épauler les gardes frontières nationaux. Cela veut donc dire que potentiellement le Médiateur européen pourra recevoir des plaintes de réfugiés ou d’immigrés victimes de mauvaise administration de la part de ces gardes frontières qui sont des fonctionnaires européens. L’Ombudsman a donc

¹³⁸ Cf encadré 4 p.43, 5 p.52 et 6 p.65

¹³⁹ Malingre V., “Ursula Von der Leyen n’est décidément pas une adepte de la transparence”, *Le Monde*, 31 janvier 2022, consulté en ligne le 10 mai 2022 (https://www.lemonde.fr/international/article/2022/01/31/ursula-von-der-leyen-n-est-decidement-pas-une-adepte-de-la-transparence_6111758_3210.html)

¹⁴⁰ Médiateur européen, “Recommandation concernant le refus de la Commission européenne d’accorder un accès public aux SMS échangés entre la présidente de la Commission et le PDG d’une entreprise pharmaceutique concernant l’achat d’un vaccin contre la COVID-19 (affaire 1316/2021/MIG)”, *ombudsman.europa.eu*, 26 janvier 2022, consulté en ligne le 10 mai 2022

vocation à devenir central sur la scène européenne car concerné par des questions d'actualité devenues incontournables, et de plus en plus important dans la vie des citoyen.ne.s, telles que l'écologie, l'immigration ou encore la santé.

CONCLUSION

Au travers de ce développement nous avons cherché à démontrer dans quelle mesure l'ambivalence de la fonction d'Ombudsman permet à la Médiatrice actuelle, Emily O'Reilly de façonner son rôle institutionnel.

Dans notre premier chapitre nous avons démontré en quoi l'institution était flexible, permettant la titulaire actuelle de modifier les pratiques pour étendre ses pouvoirs. Nous avons vu que l'instauration d'un Ombudsman à l'échelle européenne a demandé beaucoup de réflexions autant qu'il a suscité de débats. Les différentes conceptions se sont opposées et ont conduit à des négociations, aboutissant à un compromis. L'institution a donc perdu certaines de ses caractéristiques dans son processus de transfert de l'institution à l'échelle européenne. Cependant certaines questions ne sont éclaircies ni par les textes juridiques ni par les discours du premier Médiateur. Les contours de son rôle resteront donc flous, laissant place à des interprétations larges des notions de mauvaise administration et de bonne administration. Le service aux citoyen.ne.s sera en revanche une constante pour la fonction. C'est d'ailleurs dans la promotion de la citoyenneté européenne qu'elle puise des origines, remise régulièrement en avant par les titulaires. Un principe toujours défendu dans les pratiques quotidiennes des services de l'Ombudsman, qui se traduit notamment par l'obligation de réponse aux plaignant.e.s. Nous nous sommes ensuite intéressé.e.s aux nouvelles pratiques instaurées par Emily O'Reilly, constitutives de nouvelles ambitions et d'une certaine extension de son mandat. L'accélération et la simplification des procédures, la réorganisation interne mais aussi la maximisation des enquêtes d'initiatives sont autant de moyens utilisés par la Médiatrice et ses bureaux pour renforcer la cohérence et la portée de leur travail. Enfin la médiatisation croissante de l'institution reste l'évolution la plus marquante et visible de ces mandats de O'Reilly. Utiliser les médias comme une arme permet de déstabiliser les institutions contrôlées et donc de donner du poids aux résultats des enquêtes et aux suggestions émises. Elle permet également de faire mieux connaître cette institution encore dans l'ombre.

Notre second chapitre s'est attaché à démontrer en quoi cette liberté dans l'interprétation de son rôle est limitée par les contraintes et obligations de l'institution. Les attentes et la réprobation de ses partenaires de rôle pèsent beaucoup dans les actions de l'Ombudsman.

D'abord parce que c'est dans sa nature d'être dans l'entre deux, d'être un intermédiaire, comme "au milieu". L'institution n'est donc légitime que dans la mesure et le compromis. Elle reste très dépendante de la bonne volonté des organes qu'elle contrôle et surtout du Parlement européen qui a autorité sur elle. Une pression des partenaires de rôle qui conduit la Médiatrice à l'auto-rationalisation, transmise également à ses services et se retrouvant autant dans la pratique que dans les discours. Cette censure se méfie tout particulièrement des questions politiques, avec lesquelles l'Ombudsman entretient une relation ambiguë nécessitant de la mesure et de l'équilibre. La politisation de l'institution est pourtant difficilement évitable et si elle ne vient pas des bureaux du Médiateur directement, alors elle vient des analyses de son travail par la presse et les parlementaires. Ensuite l'interprétation de son rôle trouve d'autres limites dans sa création. En effet, l'institution a été créée dans une idée de réduction du déficit démocratique européen et peine parfois à se détacher de cette mission de légitimation de l'Europe. L'Ombudsman reste un moyen important pour les acteurs et actrices qui s'en saisissent d'appuyer leurs propos, mais aussi un argument pour les institutions de démontrer leur bon comportement. Le Médiateur finit par donner de la valeur à la construction européenne en elle-même et ne remet pas nécessairement en cause ses fondements ni ses valeurs, qu'elle défend même. Ainsi tous ces éléments amènent beaucoup de questionnements pour l'avenir de l'institution. En effet comme l'UE elle a un potentiel d'extension mais il semble que cela va devoir encore une fois faire l'objet d'importantes négociations entre les différents acteurs de la scène européenne, à savoir les trois principales institutions mais aussi les acteurs et actrices de la société civile tels que les ONG.

Bien que les ambiguïtés de son rôle laissent une marge de manœuvre intéressante à la Médiatrice européenne, qu'elle soit d'ailleurs exploitée, elle doit tenir compte des limites parfois implicites de son rôle afin de ne pas le dépasser et de rester légitime. Elle doit s'assurer ainsi de garder la main pour ce qu'elle entreprend et les libertés qu'elle gagne ne se retournent pas contre son institution.

Nous l'avons souligné, les nouvelles prérogatives de l'UE élargissent avec elles le mandat de la Médiatrice et des futur.e.s Ombudsmen. A l'avenir cette institution risque de s'occuper de sujets que ses créateurs n'avaient pas prévu. On a déjà pu le constater à l'occasion lors de la conférence annuelle du Réseau des médiateurs européens au Parlement de Strasbourg le 27 avril 2022¹⁴¹, avec pour thème le rôle des Ombudsmen dans les situations de crise. En pleine guerre russo-ukrainienne, le sujet de l'Ukraine a été central lors de cette conférence et le discours de la Médiatrice ukrainienne représentant un moment fort de la journée. De nombreux médiateurs nationaux et médiatrices nationales ont été invités à prendre la parole sur les actions entreprises dans leurs pays respectifs, et notamment les pays limitrophes à l'Ukraine accueillant les réfugiés de leur voisin. Les Médiateurs se montrent particulièrement solidaires pendant cette période compliquée et l'Ombudsman européen en vient à prendre position, comme le reste des institutions européennes, contre l'invasion russe. La Médiatrice européenne a vocation à joué un rôle important de coordination entre les médiateurs et se place en défenseure de l'Etat de droit, démontrant que l'Ombudsman peut avoir aussi un rôle fort dans des moments historiques. Cette prise de position est d'autant plus intéressante que l'Ombudsman a mentionné à plusieurs reprises qu'elle se réjouissait que la directive relative à la protection temporaire¹⁴² ait été enclenchée pour les réfugiés ukrainiens. Elle a également regretté que cette directive, adoptée en 2001, n'ait jamais été appliquée auparavant. Avec plusieurs autres intervenant.e.s elle a souligné la nécessité d'étendre à l'avenir l'application de cette directive à d'autres immigrants et réfugiés qui en auraient aussi besoin et qui ne viendraient pas d'Europe. Un positionnement qui peut paraître étonnant, étant donné la nature normalement apolitique et neutre de l'institution. Mais la Médiatrice semble rappeler par là que la promotion des droits humains fait partie de ses devoirs, même si cela signifie ne pas aller dans le sens des Etats membres ou des autres institutions. Une opinion qui repose encore une fois la question de la politisation de l'Ombudsman européen.

¹⁴¹ Conférence du réseau européen des Médiateurs, "Le rôle des médiateurs en temps de crise", 27 avril 2022, Strasbourg (<https://www.ombudsman.europa.eu/fr/multimedia/videos/fr/4058>)

¹⁴² Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil

BIBLIOGRAPHIE

Sources Secondaires

- Cadre théorique

Dumoulin L., Saurugger S., « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n.48, 2010, p.9-24

Jobert B., Muller P., *L'Etat en action : Politiques Publiques et corporatismes*, Presses universitaires de France, 1987

Klein A., Laporte C., Saiget M. (dir.), *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Science PO, 2015

Lefebvre R., « Non-dits et points aveugles de la démocratie participative », in Robbe F. (dir.), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 32-58

Lefebvre R., « Se conformer à son rôle » in Lagroye J., Offerlé M., *Sociologie de l'institution*, 2011, p.219-247

Petiteville F., « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », *Gouvernement et action publique*, 5 (3), 2016

Petiteville, F. « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*, vol. 76, 2017, p. 9-19.

- Historique de l'institution

Bousta R., « Contribution à une définition de l'Ombudsman », *Revue française d'administration publique*, 2007/3 (n° 123), p. 387-397

Laleve A., « Bonne et mauvaise administration européenne à travers l'activité du Médiateur européen », in P. Mbongo (éd.), *Le phénomène bureaucratique européen. Intégration européenne et « technophobie »*, Bruylant, 2009, p. 141-144

Magnette P., « Entre contrôle parlementaire et « État de droit » : le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2001/6 (Vol. 51), p. 933-948

Strehl I., « Le médiateur européen », in Auby J-B. et Dutheil de la Rochère J., *Traité de droit administratif européen*, eds, 2e ed., Bruylant, 2014, 285-300.

- Administration et gouvernance de l'Union Européenne

Lafarge F., Neframi E., Mangenot M., « Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, 2018/1 (N° 165), p. 197-225

Lafarge F., Neframi E., Mangenot M., « Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, 2018/3 (N° 167), p. 705-731

Michel H., « La transparence dans l'Union européenne : réalisation de la bonne gouvernance et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, N.165, 2018, p. 109-126

Michel H., « Le Médiateur européen héraut de la transparence. Redéfinition d'une institution et investissements politiques d'une norme de « bon » gouvernement », *Politique européenne*, 2018 (N° 61), p. 114-141

Sources Primaires

- Textes juridiques

Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, Journal officiel de l'UE, 26 octobre 2012 (Article 42 et Article 45)

Commission européenne, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, Journal officiel de l'UE, 12 octobre 2001

Commission européenne, *Livre vert- Initiative européenne en matière de transparence*, Journal officiel de l'UE, 26 mai 2006

Décision du Parlement Européen du mars 1994 concernant les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur (94/262/CECA, CE, Euratom)

Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil

Parlement Européen, Décision concernant les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur européen, mars 1994 (94/262/CECA, CE, Euratom)

Parlement européen, RÈGLEMENT (UE, Euratom) 2021/1163 fixant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur, Statut du Médiateur européen, 24 juin 2021

Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, Journal officiel de l'UE, 26 octobre 2012, article 228

Tribunal de l'Union européenne, Franck Lamberts c. Médiateur européen, jugement, aff. T-209/00, Rec., 10 avril 2002, p. II-2203, point 77

- Sources officielles: discours, conférences, rapports, décisions du Médiateur

Conférence du réseau européen des Médiateurs, "Le rôle des médiateurs en temps de crise", 27 avril 2022, Strasbourg (<https://www.ombudsman.europa.eu/fr/multimedia/videos/fr/4058>)

Decision in the joint inquiry in cases 488/2018/KR and 514/2018/KR on the European Commission's appointment of a new Secretary-General

Decision in the joint inquiry in cases 488/2018/KR and 514/2018/KR on the European Commission's appointment of a new Secretary-General, 11 février 2019

Emily O'Reilly, Discours à l'occasion des 25 ans du Médiateur européen, Bruxelles, 26 octobre 2020 (<https://www.ombudsman.europa.eu/fr/multimedia/videos/fr/3792>)

Médiateur européen, "Stratégie de la Médiatrice européenne", 7 décembre 2020

Médiateur Européen, Rapport annuel au Parlement de 1995, 22 avril 1996

Médiateur Européen, Rapport annuel au Parlement de 1996, 22 avril 1997

Médiateur Européen, Rapport annuel au Parlement de 2004, 8 mars 2005

Médiateur Européen, Rapport annuel au Parlement de 2005, 13 mars 2006

Médiateur Européen, Rapport annuel au Parlement de 2020, 4 mai 2021

Médiateur Européen, Rapport annuel au Parlement de 2021, 16 mai 2022

Médiateur européen, "Recommandation concernant le refus de la Commission européenne d'accorder un accès public aux SMS échangés entre la présidente de la Commission et le PDG d'une entreprise pharmaceutique concernant l'achat d'un vaccin contre la COVID-19 (affaire 1316/2021/MIG)", ombudsman.europa.eu, 26 janvier 2022, consulté en ligne le 10 mai 2022

Médiateur Européen, "Results of the european ombudsman's ad hoc survey of stakeholders' experiences requesting access EU documents", Novembre 2021, (<https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/en/149496>)

- Articles de presse

CEO, "Smoke and mirrors, weak Eu transparency rules allow tobacco industry to dodge scrutiny", 2 juillet 2020, <https://corporateurope.org/en/2020/07/smoke-and-mirrors>

Belga News Agency "La médiatrice européenne demande à la Commission de réévaluer la position de Barroso", 15 mars 2018, <https://nouveau-europresse-com.ressources-electroniques.univ-lille.fr/Search/ResultMobile/1>

DH, "La médiatrice européenne demande à Juncker de clarifier sa position sur Barroso", 6 septembre 2016, <https://www.dhnet.be/dernieres-depeches/belga/la-mediatrice-europeenne-demande-a-juncker-de-clarifier-sa-position-sur-barroso-57ce8a113570d993481d4e29>

Le Monde, "Affaire Barroso: la médiatrice européenne veut plus d'explications de la Commission", 19 janvier 2017, https://www.lemonde.fr/europe/article/2017/07/19/affaire-barroso-la-mediatrice-europeenne-veut-plus-d-explications-de-la-commission_5162394_3214.html

Le Monde, “La médiatrice européenne réélue sur fond de divisions au Parlement”, 19 décembre 2019 (https://www.lemonde.fr/international/article/2019/12/19/la-mediatrice-europeenne-reelue-sur-fond-de-divisions-au-parlement_6023474_3210.html)

Le Monde, “Les liens de Mario Draghi avec les banques au coeur d’une enquête européenne”, 24 janvier 2017, <https://nouveau-europresse-com.ressources-electroniques.univ-lille.fr/Search/ResultMobile/0>

Le Soir, “La médiatrice européenne enquêtera sur Barroso”, 28 février 2017, <https://nouveau-europresse-com.ressources-electroniques.univ-lille.fr/Search/ResultMobile/1>

Le Vif, “Draghi devrait sortir d’un club de banquiers, estime la Médiatrice européenne”, 17 janvier 2018, https://trends.levif.be/economie/banque-et-finance/draghi-devrait-sortir-d-un-club-de-banquiers-estime-la-mediatrice-europeenne/article-normal-785601.html?cookie_check=1653310700

Malingre V., “Ursula Von der Leyen n’est décidément pas une adepte de la transparence”, *Le Monde*, 31 janvier 2022 https://www.lemonde.fr/international/article/2022/01/31/ursula-von-der-leyen-n-est-decidement-pas-une-adepte-de-la-transparence_6111758_3210.html

Quatremer J., “Barroso: la médiatrice européenne tacle Jean-Claude Juncker”, *Libération (blog)*, 18 mars 2018, https://www.liberation.fr/debats/2018/03/18/barroso-la-mediatrice-europeenne-tacle-jean-claude-juncker_1812606/

Quatremer J. “Selmayr Gate. La médiatrice européenne enfonce le clou”, *Libération, Blog Les Coulisses de Bruxelles*, 4 septembre 2018, https://www.liberation.fr/debats/2018/09/04/selmayrgate-la-mediatrice-europeenne-enfonce-le-clou_1812560/

Quatremer J., “Le tollé causé par l’affaire Selmayr ne peut pas être ignoré”, *Libération*, 8 mars 2019, https://www.liberation.fr/planete/2019/03/07/le-tolle-cause-par-l-affaire-selmayr-ne-peut-pas-etre-ignore_1713715/

- Sites officiels

IOI- International Ombudsman institute, <https://www.theioi.org/the-i-o-i>

European Ombudsman, <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/home>

Vie-publique.fr <https://www.vie-publique.fr/fiches/23970-les-referendums-de-la-republique-et-leurs-resultats>

ANNEXES

Annexe 1: Présentation des entretiens

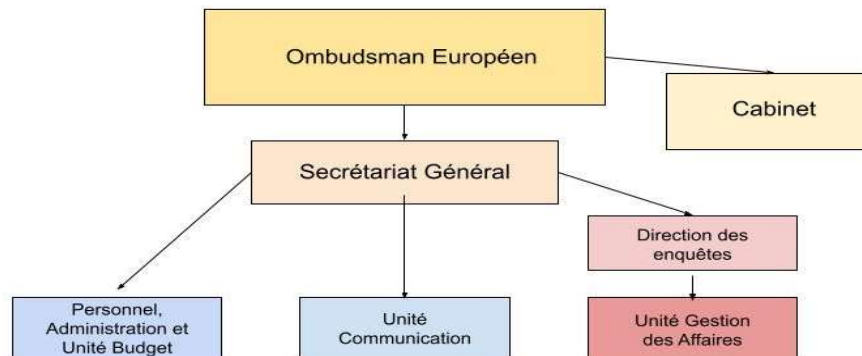
Nom de l'enquêté	Genre	organisme, structure, institution	Poste / Profession	Ancienneté dans l'institution
Christelle Thérouze	Femme	Ombudsman européen	Assistante en communication	15 ans
Nicholas Hernanz	Homme	Ombudsman européen	Chargé d'enquête	3 ans
Enquêté C	Femme	Corporate Observatory Europe (CEO)	Chargé d'enquête et activiste	11 ans
Pascal Lefevre	Homme	Commission Européenne	Chef de l'unité en charge des relations avec l'Ombudsman et des questions éthiques	8 ans

Annexe 2: Guide d'entretien

Introduction
<ul style="list-style-type: none"> - explication du travail de recherche - demander l'autorisation pour enregistrer
Profil de l'enquêté / présentation
<ul style="list-style-type: none"> - Pouvez vous présenter votre parcours ? - Pouvez vous me parler de votre travail quotidien / comment décririez-vous votre poste ? - Quelles sont vos missions les plus courantes / vos objectifs ? - Sur quoi travaillez vous en ce moment ?
Relations avec l'Ombudsman (pour enquêté C et D)
<ul style="list-style-type: none"> - Quels sont vos rapports avec les services de l'Ombudsman ? Dans quelles circonstances avez vous contacté les services de l'Ombudsman ? - Est-il simple de contacter ses services, la communication est-elle fluide ? - Quel influence a l'Ombudsman sur votre travail, qu'est ce que cela apporte à votre travail ?
Le mandat de Emily O'Reilly
<ul style="list-style-type: none"> - Avez-vous perçu des changements depuis 2013 ? Est ce que quelque chose à changer dans votre travail ? - Est ce qu'il y a eu des évolutions dans vos relations avec les services de l'Ombudsman ? - Que pensez-vous de sa manière d'appréhender son poste ?
Vision de l'Ombudsman en tant qu'institution

- Connaissez-vous l’Ombudsman avant d’être à ce poste ?
- Que pensez vous que cette institution apporte à l’Europe dans son ensemble? Quelle est sa place / son rôle?
- Pensez vous du fait que son statut particulier, notamment le caractère non obligatoire de ses décisions?
- Pensez vous que ses pouvoirs ont vocation à se renforcer/ devraient être renforcés?

Annexe 3: Présentation de l’institution
Organigramme

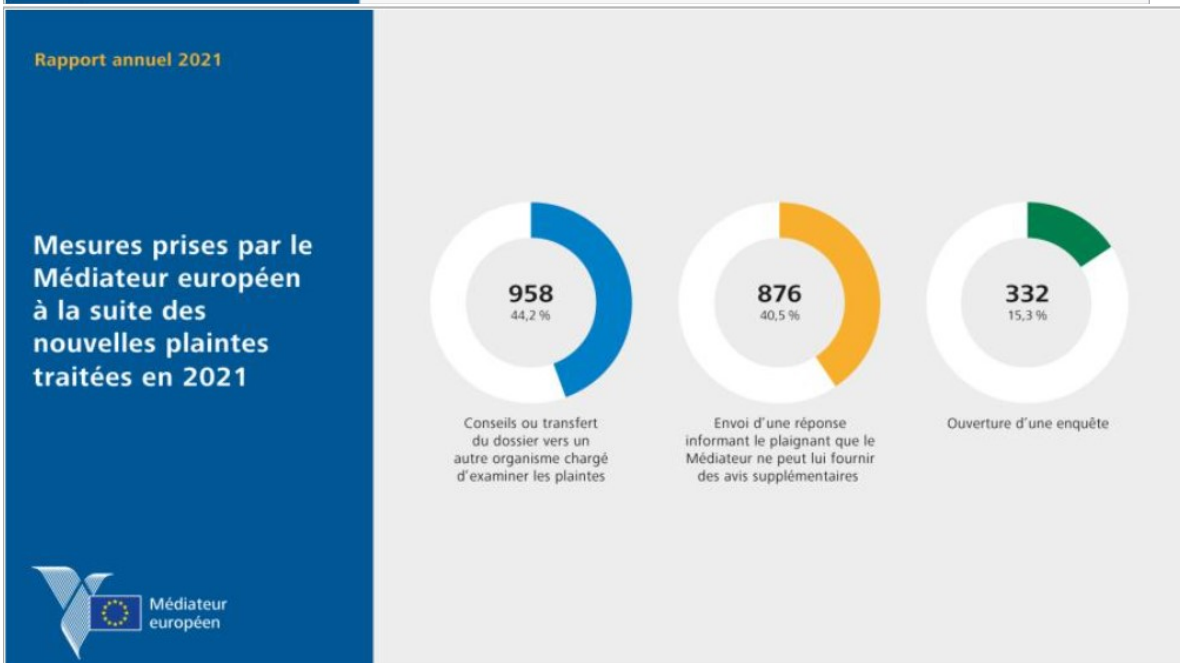
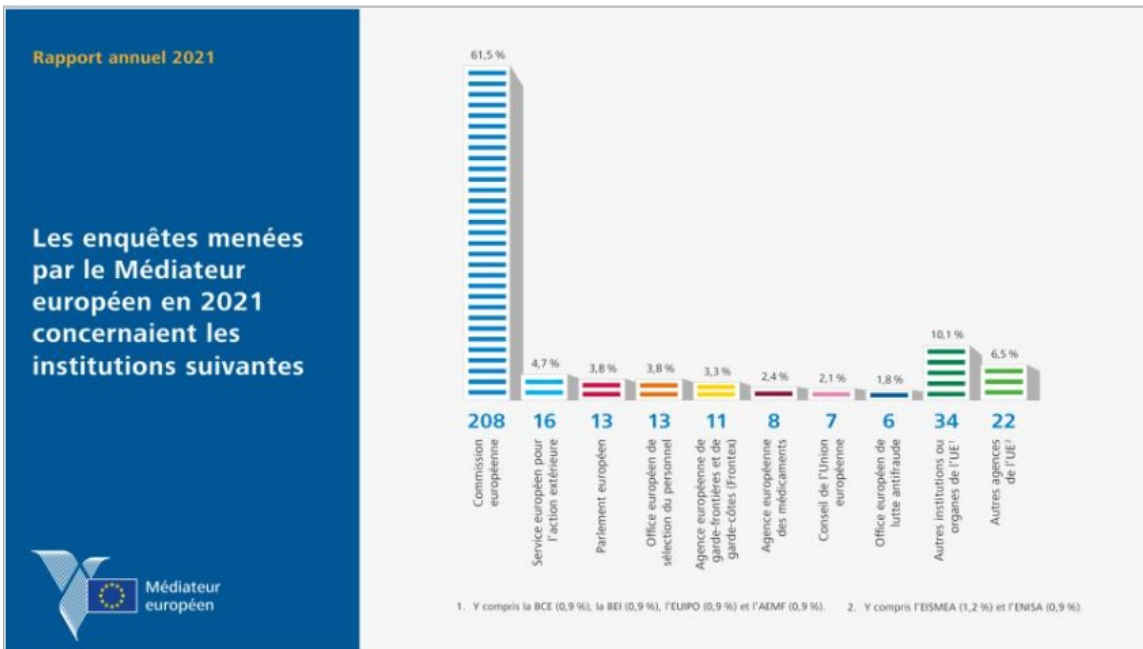


Nom du service	Effectif	Description
Cabinet	4	Dépend personnellement de la Médiatrice. Conseille et assiste la Médiatrice.
Secrétariat Général	3	Responsable de la gestion globale du bureau. Chargé de la coordination générale et la mise en œuvre de la stratégie de la Médiatrice.
Administration / Unité budget	28	Administration de l’institution. Comprend trois équipes différentes.
Unité Communication	9	Chargée d’informer le public et le public clé au sujet des enquêtes et des travaux de la Médiatrice, ainsi que son engagement dans les débats et les évolutions politiques pertinentes de l’UE. Unité dont fait partie Christelle Therouse (enquêté A).
Direction des enquêtes	16 (ne comprend que les membres du directorat et non les membres de l’unité gestion des affaires)	Responsable des activités principales du bureau, dont la réalisation d’enquêtes et la promotion des bonnes pratiques administratives. Dirige et comprend l’unité “Gestion des affaires”.

Unité Gestion des Affaires	18	Dépend de la direction des enquêtes. Réalise des enquêtes et participe à la promotion des bonnes pratiques administratives. Unité dont fait partie Nicholas Hernanz (enquête B)
TOTAL	78	

-> BUDGET: 2021: 12 501 836 euros

Annexe 4 : Infographie



Résultats des enquêtes clôturées par le Médiateur européen en 2021



Remarque : Dans certaines affaires, le Médiateur a clôturé les enquêtes pour au moins deux motifs différents. C'est la raison pour laquelle la somme des pourcentages ci-dessus est supérieure à 100 %.

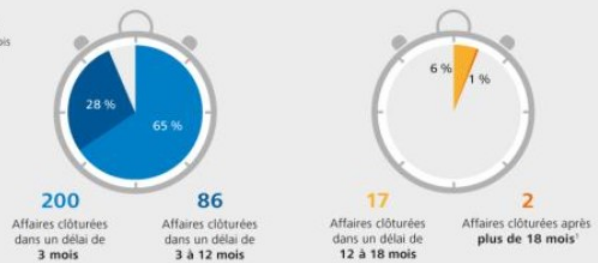
Durée des enquêtes dans les affaires clôturées par le Médiateur européen



en 2013
(13 mois en moyenne)



en 2021
(moins de 4 mois en moyenne)



1. Certaines affaires complexes nécessitent plusieurs cycles de consultation avec le plaignant et l'institution concernée.