

Paul Magnette, Entre contrôle parlementaire et «État de droit»; le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne

Légende: Dans un article publié en 2001 dans la Revue française de science politique, Paul Magnette explique les raisons qui ont conduit à la création du poste de médiateur de l'Union européenne. En outre, il décrit le rôle et les compétences de cet ombudsman européen.

Source: Magnette Paul, «Entre contrôle parlementaire et «État de droit» ; le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne », dans Revue française de science politique, 51^{ème} année, n°6, 2001. pp. 933-948. Doi : 10.3406/rfsp.2001.403685. http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_2001_num_51_6_403685.

Copyright: (c) Presses de Sciences Po

URL:

http://www.cvce.eu/obj/paul_magnette_entre_controle_parlementaire_et_etat_de_droit_le_role_politique_du_mediateur_dans_l_union_europeenne-fr-7de36ebd-81f2-4e7e-9c53-5ccaf4253bf4.html

Date de dernière mise à jour: 27/05/2014

Entre contrôle parlementaire et « État de droit » ; le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne

In: Revue française de science politique, 51e année, n°6, 2001. pp. 933-948.

Abstract

Taking a cue from the Nordic constitutional traditions, the Maastricht Treaty set up a « European mediator ». In about ten years, this new agency, based on a philosophy demanding accountability and « good governance » and on a network of actors supporting its action, has worked out a strict doctrine of « good administration ». Its place is intermediary between the parliamentary and the judicial forms of administrative oversight, and it helps to spread in the European Union a culture and mechanisms of accountability which had been for a long time typical only of the Nordic countries.

948

Résumé

S'inspirant des traditions constitutionnelles nordiques, le traité de Maastricht a mis en place un « médiateur européen ». En une dizaine d'années, ce nouvel organe qui s'appuie sur une philosophie exigeante de la responsabilité et de la « bonne gouvernance », et sur un réseau d'acteurs soutenant son action, a dégagé une doctrine stricte de la « bonne administration ». S'inscrivant entre les formes parlementaires et judiciaires de contrôle de l'administration publique, il contribue à diffuser dans l'Union européenne une culture et des mécanismes de responsabilité qui furent longtemps typiques des seuls pays nordiques.

Citer ce document / Cite this document :

Magnette Paul. Entre contrôle parlementaire et « État de droit » ; le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne. In: Revue française de science politique, 51e année, n°6, 2001. pp. 933-948.

doi : 10.3406/rfsp.2001.403685

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_2001_num_51_6_403685

ENTRE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET « ÉTAT DE DROIT » : LE RÔLE POLITIQUE DU MÉDIATEUR DANS L'UNION EUROPÉENNE

PAUL MAGNETTE

C'est devenu aujourd'hui un lieu commun en sciences politiques : face à une « gouvernance » de plus en plus technique et complexe, les parlements ne peuvent plus, à eux seuls, contraindre la puissance publique à rendre des comptes. L'Union européenne est, plus encore que les systèmes politiques nationaux, confrontée à cette difficulté. Ses compétences souvent techniques, reposant sur un recours massif à l'expertise, supposent l'invention de nouvelles formes de contrôle politique. Son système institutionnel alambiqué, où le Parlement n'occupe pas une place aussi centrale que ses homologues nationaux, impose le recours à des modes complémentaires de responsabilité politique.

La création par le traité de Maastricht d'un médiateur de l'Union européenne répondait, pour partie, à cette préoccupation. Il s'agissait d'offrir aux particuliers un moyen de recours contre les phénomènes de « maladministration ». Certains escomptaient que cette institution, d'apparence anodine, s'impose comme l'un des principaux vecteurs de la citoyenneté européenne. D'autres pensaient au contraire que l'ombudsman européen n'était qu'un gadget politique. L'histoire semble être en voie de donner raison aux premiers. Moins de dix ans après sa mise en place, le médiateur européen s'est affirmé comme l'une des forces de transformation de la « gouvernance » européenne. Si son action reste généralement discrète, occultée par les crises institutionnelles plus spectaculaires qui opposent le Parlement européen au Conseil ou à la Commission, le médiateur est pourtant en voie de modifier les habitudes, voire les principes, de l'action administrative dans l'Union. Il a, en moins de deux législatures, énoncé une imposante « jurisprudence », nourrie d'une philosophie exigeante de la démocratie, qui irrigue toutes les institutions de l'Union ; et s'il reste peu connu des citoyens européens, il s'est construit un solide réseau de relations parmi les acteurs de la gouvernance européenne, qui soutient son action.

Bien qu'il soit juridiquement privé de pouvoir de contrainte, le médiateur européen s'impose ainsi, aux côtés de la Cour de justice, comme l'une des pièces centrales de « l'État de droit » européen, et contribue à diffuser, jusque dans les traditions constitutionnelles nationales, de nouveaux principes de responsabilité politique. Il n'est pas inutile, pour comprendre la portée de cette institution, de revenir un instant sur sa genèse.

LE TRIOMPHE D'UNE IDÉE SUÉDOISE

L'ombudsman est, on le sait, une invention suédoise. Institution longtemps originale, elle s'est adaptée aux grandes transformations du système politique, avant de se diffuser aux quatre coins de la planète. Son histoire peut être résumée en quatre

Paul Magnette

grandes phases. Dans un premier temps, le médiateur, né dans un contexte monarchique (1809), était une instance interne au pouvoir exécutif : les monarques suédois l'avaient établi pour s'assurer que l'administration appliquerait rigoureusement leurs lois. Dans un deuxième temps, la parlementarisation du régime, sans faire disparaître l'ombudsman, lui conféra un tout autre rôle. Échappant progressivement à la sphère exécutive pour passer sous la coupe du Riksdag, dans la deuxième moitié du 19^e siècle, il devint l'un des instruments du contrôle parlementaire de l'exécutif – et reste aujourd'hui encore un élément essentiel de la théorie suédoise du « contrôle constitutionnel ». Dans un troisième temps, le médiateur a conquis, au cours du 20^e siècle, une relative autonomie vis-à-vis des députés, pour devenir un moyen de contrôle des pouvoirs par les citoyens. S'érigeant en « défenseur des droits civiques » contre l'arbitraire de la bureaucratie, il n'est plus cantonné dans les relations horizontales entre les pouvoirs, mais s'inscrit aussi dans le contrôle vertical de la puissance publique par les citoyens.

La quatrième phase de son histoire est celle de sa diffusion, dans la deuxième moitié du 20^e siècle¹. Le modèle suédois qui est copié, par les pays nordiques d'abord (Finlande 1919, Danemark 1955, Norvège 1963), suivis des pays du Commonwealth à partir des années 1960, correspond au dernier âge de l'institution : il vise essentiellement à offrir aux citoyens un moyen de recours extra-juridictionnel contre les décisions de l'administration, plus qu'à renforcer la séparation des pouvoirs. Il relève plus, en d'autres termes, de l'État de droit que de la démocratie, entendue au sens strict. Sa diffusion plus générale, au-delà de la sphère des vieilles nations parlementaires, commence dans les années 1970 et accentue plus encore cette dimension verticale de la médiation. L'extension continue des domaines d'action de la puissance publique, corollaire du développement de la régulation économique et des services sociaux, et l'évolution dans un sens toujours plus libéral des mœurs politiques, expliquent le succès que rencontre l'institution tout au long des années 1970 et 1980. Le cas de l'Espagne et du Portugal, qui renouent avec la démocratie libérale à cette époque, révèle bien le sens qui est donné à ce mécanisme depuis lors. Dans ces deux pays, la mise en place d'un médiateur (fièrement nommé *Defensor del pueblo* en Espagne et *Provedor de Justiça* au Portugal) est l'œuvre du constituant qui rétablit la démocratie, et fait de cette institution nouvelle l'une des pièces cardinales de l'État de droit. Les médiateurs de ces deux pays se voient dotés de pouvoirs d'investigation et de recours très larges, et sont présentés comme les garants du respect des droits fondamentaux par la puissance publique, aux côtés des Cours constitutionnelles. Leur exemple sera suivi par les constituants polonais et hongrois après la chute des régimes communistes.

Au cours des dernières années, on a pu observer une véritable mode de l'ombudsman, qui tend à occulter la portée politique de la fonction. Après les régions, provinces, municipalités et entités fédérées, qui ont été nombreuses à se

1. On trouvera un aperçu du statut et de la pratique des médiateurs en Suède, en Finlande, en France, en Espagne, au Royaume-Uni, en Italie, en Pologne et dans d'autres pays hors d'Europe dans le numéro consacré aux médiateurs de la *Revue française d'administration publique*, 64, 1992. On trouve également des aperçus sur la France, l'Espagne, le Portugal, la Suède, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Belgique, le Danemark dans Epaminondas A. Marias (ed.), *The European Ombudsman*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1994. Une étude du Parlement européen de 1995 offre une comparaison plus systématique mais plus sommaire : Parlement européen (Direction générale des études), « Médiateur européen/Médiateurs nationaux ou organes similaires », Luxembourg, Série Europe des citoyens, 1995. Le site Internet du Médiateur européen (<<http://www.europarl.eu.int/ombudsman/home/fr/default.htm>>) offre des liens directs vers les sites des médiateurs nationaux, quand ils existent.

Le médiateur européen

doter d'un tel organe, diverses entités parapubliques (sociétés de transports, services de communication et de distribution des énergies...) et même privées (entreprises, journaux...) ont suivi la tendance. Tous ces « médiateurs » ne correspondent pas à l'archétype de la fonction : nombre d'entre eux appartiennent à l'instance qu'ils sont censés contrôler et ne jouissent dès lors que d'une indépendance très relative ; leurs pouvoirs d'investigation et de recommandation sont d'une ampleur très variable. Un médiateur est, au sens politique du terme, un organe dont l'action se concentre sur les administrations publiques et qui jouit de garanties fortes d'indépendance. Son pouvoir se caractérise par l'absence de force contraignante, qui le différencie des juridictions. Le médiateur est le plus souvent issu du Parlement, qui l'investit et le contrôle tout en préservant en principe son autonomie ¹. Il est généralement saisi directement par les citoyens (la saisine n'étant limitée aux parlementaires qu'au Royaume-Uni et en France ²), sans condition de forme et à titre entièrement gratuit. Conditions d'indépendance et d'accès aisé qui expliquent, en grande partie, le succès rencontré par cette forme de « justice souple » quand les recours juridictionnels classiques demeurent longs, coûteux et empreints d'un profond formalisme.

La diffusion de la médiation témoigne sans conteste d'un phénomène de convergence constitutionnelle en Europe. Au-delà de l'engouement pour ce mécanisme de contrôle, subsistent pourtant des différences nettes dans la manière dont il est institué dans les États-membres de l'Union : trois pays n'ont pas à proprement parler de médiateur (RFA, Autriche et Luxembourg) ³ et l'Italie ne connaît le *Defensore civico* qu'à l'échelon des régions ⁴. Pour le reste, deux groupes se distinguent. Les pays nordiques, suivis par l'Espagne, confèrent au médiateur un très vaste champ de compétences (qui s'étend à toutes les administrations, y compris militaires, juridictionnelles, et même ecclésiastiques dans certains pays protestants) et des moyens d'investigation considérables (qui incluent le pouvoir d'intenter des recours civils, pénaux, administratifs, voire même constitutionnels) ⁵. Dans les autres pays européens, les compétences de l'ombudsman sont toujours limitées (pour exclure les juridictions et les relations entre l'administration et son personnel le plus souvent) et n'offrent pas au médiateur la faculté d'intenter des recours. Ces différences, qui traduisent le poids des

1. Il n'est nommé par l'exécutif qu'en France et au Royaume-Uni. Encore n'est-il responsable, dans ces deux pays, que devant le Parlement.

2. La mise en place de « délégués départementaux » en France depuis la fin des années 1970, qui peuvent être consultés directement par les citoyens et relayer leurs plaintes vers des parlementaires qui les transmettront au médiateur de la République, compense cette absence de saisine directe.

3. Dans ces trois pays, c'est la commission parlementaire des pétitions qui joue le rôle qui incombe ailleurs au médiateur. Les parlementaires de ces trois États semblent craindre que la création d'un médiateur mette en péril leur monopole de contrôle et affaiblisse leur enracinement dans le corps civique.

4. Il faut noter que la Belgique et la Grèce ne se sont dotées de médiateurs nationaux qu'après la mise en place du médiateur européen (respectivement en 1995 et 1997), et que les liens noués entre l'ombudsman de l'Union et les commissions parlementaires des pétitions semblent avoir joué un rôle dans la généralisation de cette institution.

5. En Pologne, dans le contexte très particulier d'un processus de transition vers la démocratie libérale, le médiateur est même habilité à former devant les plus hautes juridictions des pourvois en révision de jugement. Pouvoir qui est l'une des raisons de son succès spectaculaire. Cf. le témoignage du premier titulaire de la charge, Ewa Letowska, « L'ombudsman polonais et la défense des droits civiques », *Revue française d'administration publique*, 64, 1992, p. 667-673.

Paul Magnette

cultures civiques, expliquent aussi en grande partie les hésitations qui ont marqué la mise en place du médiateur européen.

POURQUOI UN MÉDIATEUR EUROPÉEN ?

Évoquée dès 1979 par une résolution du Parlement européen, reprise en 1985 par le Comité Adonnino chargé de réfléchir à l'avènement d'une « Europe des citoyens », l'idée de doter la Communauté d'un médiateur n'aboutit qu'au cours des négociations intergouvernementales de 1990-1991 qui donnèrent naissance au traité de Maastricht¹. Le gouvernement espagnol était l'auteur d'une proposition ambitieuse, très tôt appuyée par le gouvernement danois. Pour donner aux droits du citoyen européen toute leur force, ces deux pays argumentaient, en s'inspirant de leur tradition nationale², qu'il convenait de mettre en place dans chacun des États-membres un médiateur chargé de veiller au respect de ces droits et de recevoir les plaintes des citoyens. Cela apparaissait d'autant plus nécessaire à ces deux gouvernements que les recours juridictionnels ouverts aux particuliers dans l'Union sont notoirement insuffisants et qu'il n'existe aucun mécanisme *ad hoc* qui permette aux citoyens de faire valoir directement leurs droits fondamentaux devant la Cour de Luxembourg³. Les autres États-membres étaient moins enthousiastes. D'autant que la majorité du Parlement européen, dont la ligne constante avait été de se présenter comme le défenseur des citoyens face au Conseil et à la Commission, y voyait une source possible de concurrence. Sa commission des pétitions offrait déjà la possibilité aux citoyens de faire entendre leurs réclamations, argumentait des parlementaires, et rendait superflue la mise en place d'un nouveau mécanisme – raisonnement qui fait écho à ceux développés en Allemagne, en Autriche, au Luxembourg et en Italie dans le cadre de pareils débats. La présidente de la commission des pétitions dénonçait une « manœuvre publicitaire qui enlève des droits aux citoyens »⁴. Une proposition de compromis élaborée par la présidence luxembourgeoise fut néanmoins discutée et eut raison de ces réticences.

Le texte du traité de Maastricht reflète ces hésitations. D'un côté, il définit la fonction du médiateur en des termes très stricts, qui ne semblent pas l'autoriser à jouer un rôle politique. Mais par ailleurs, le traité soumet le médiateur à l'autorité du Parlement européen, qui peut être enclin à lui donner un profil plus politique. C'est à lui qu'il revient de nommer le médiateur, au début de chaque législature et à la majo-

1. Sur la genèse de cette institution, je me permets de renvoyer à Paul Magnette (dir.), *De l'étranger au citoyen, Construire la citoyenneté européenne*, Paris, Bruxelles, De Boeck-Universités, 1997 et Paul Magnette, *La citoyenneté européenne, Droits, politiques, institutions*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999.

2. Sur le poids du « modèle danois », seul pays nordique membre de la Communauté lors de la conférence intergouvernementale de 1990-1991, cf. Katja Heede, *European Ombudsman : Redress and Control at Union Level*, La Haye, Londres, Boston, Kluwer Law International, 2000.

3. Ces restrictions sont critiquées depuis longtemps en doctrine. Joël Rideau écrit par exemple que le système « par certains de ses aspects, méconnaît incontestablement le principe du droit au juge ». Joël Rideau, « Les garanties juridictionnelles des droits fondamentaux dans l'Union européenne », dans Jean-François Akandji-Kombé, Stéphane Leclerc, Marie-Joëlle Redor (dir.), *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 75-103 ; p. 83.

4. Viviane Reding (PPE, Luxembourg), devenue ensuite membre de la Commission européenne, dans *Agence Europe*, 16 mai 1991.

Le médiateur européen

rité¹, de le contrôler et de demander sa démission le cas échéant. C'est encore lui qui définit ses pouvoirs et ses moyens. Le statut du médiateur adopté en mars 1994 par le Parlement européen² montre le soin pris par les parlementaires à faire de cet organe l'un de leurs instruments de contrôle. Il y est prévu une double saisine, directe ou par l'entremise d'un parlementaire européen ; les moyens et les procédures qui s'imposent au médiateur y sont définis avec précision ; un système de vases communicants assure que le médiateur ne traitera pas lui-même des questions politiques qui relèvent de la commission des pétitions ; et, décision symboliquement importante, le siège du médiateur est celui du Parlement. L'ombudsman de l'Union apparaissait d'emblée comme un vecteur du contrôle parlementaire des exécutifs, dans la vieille tradition constitutionnelle nordique, autant que comme le gardien indépendant des droits du citoyen. La nomination du premier titulaire de cette fonction fit d'ailleurs l'objet de conflits très partisans au sein de l'assemblée. Un premier vote au sein de la commission des pétitions aboutit à un résultat égal pour les candidats de la gauche et de la droite, et rendit nécessaire l'ouverture d'un nouvel appel à candidature pour permettre aux deux grands groupes, le PPE et le PSE, de s'entendre sur un même nom. Le candidat élu, Jacob Söderman, avait d'ailleurs un profil très politique, ayant été ministre de la Justice et des Affaires sociales en Finlande avant de devenir médiateur national. Les orientations qu'il a données à son mandat confirme qu'il ne s'est pas limité à la définition stricte donnée par le traité, et a joué un rôle politique important, avec le soutien du Parlement qui l'a élu.

LE MÉDIATEUR EUROPÉEN, ENTRE RECOURS ADMINISTRATIFS ET CONQUÊTES POLITIQUES

Dans un premier temps, la nouveauté de l'institution, et les querelles auxquelles sa mise en place avait donné lieu, semblèrent contraindre le médiateur à adopter un profil bas. Donnant des traités et des statuts qui définissent ses fonctions une lecture stricte, il fit vœu d'allégeance au Parlement qui l'avait élu et le contrôlait : son premier rapport, présenté au terme de quelques mois d'activité seulement, annonçait clairement qu'il n'entendait pas aborder de questions politiques, qu'il examinerait rigoureusement la recevabilité des plaintes qui lui seraient présentées et les traiterait avec prudence. Le médiateur y indiquait toutefois, en décrivant sa propre mission, qu'il n'entendait pas se cantonner au règlement des cas de maladministration. Tirant argument des « antécédents de l'institution qu'il représente », il s'assignait une « double obligation : promouvoir à la fois l'exercice réel des droits des citoyens à tous les échelons de l'administration de l'Union, et la transparence du travail des institutions et des organes communautaires »³. Même si l'allusion ne fut pas relevée, elle annonçait l'intention du médiateur de jouer le double rôle qui est le sien dans la tradition nordique : d'un côté, il assisterait les particuliers dans leurs rapports avec les administrations ; d'un autre côté, il s'autorisait à promouvoir de sa propre initiative les principes de transparence et de responsabilité qui lui

1. Les médiateurs nationaux sont généralement élus à des majorités larges, et pour des durées qui ne coïncident pas avec la législature, de manière à les faire échapper aux pressions partisans. L'absence de fait majoritaire au Parlement européen, obligeant les deux grands groupes à des compromis, rend pour le moment ces précautions superflues.

2. Parlement européen, « Décision 94/262 portant statut et conditions d'exercice des fonctions du médiateur », 9 mars 1994, *JOCE*, L 113 du 10 mai 1994, p. 15 et suiv.

3. Le médiateur européen, « Rapport annuel 1995 », ME 0.001, p. 5.

Paul Maignette

paraissent inhérents au concept de « bonne administration ». Serviteur des citoyens, le médiateur serait aussi, selon sa propre expression, un « militant de la transparence ». Il n'a eu de cesse de rappeler, depuis lors, qu'en suggérant des solutions aux cas de maladministration, il ne visait pas seulement à résoudre des problèmes ponctuels, mais aussi à contribuer plus généralement à « la consolidation d'une administration ouverte, démocratique et responsable »¹.

UNE MAGISTRATURE D'INFLUENCE

Les actions qu'il a entreprises depuis lors confirment ces choix initiaux. L'oscillation entre les cas particuliers et les principes généraux n'est d'ailleurs pas sans rappeler le discours dominant de la Cour de justice depuis sa mise en place. La mission du médiateur est certes très différente de la fonction juridictionnelle : il dispose de pouvoirs relativement larges d'investigation, et peut mener des enquêtes de sa propre initiative, mais ne jouit, en revanche, d'aucun moyen formel de contrainte. Il n'est autorisé à adresser aux institutions suspectes de maladministration que des « recommandations », parfois assorties de « commentaires critiques » et de « propositions de réformes », mais ne peut décider d'infliger des sanctions². Il lui est indispensable, pour mener à bien sa mission, d'établir avec les organes qu'il contrôle des relations de confiance et d'estime. L'administration accusée de ne pas avoir respecté les principes de bonne administration décide librement des suites à donner à ce constat. La seule crainte qu'elle puisse nourrir est que ses comportements « fautifs » soient rendus publics par le médiateur et que son image en pâtisse. Les moyens de pression du médiateur sont donc plus aléatoires que ceux dont dispose une juridiction qui peut condamner et prononcer des sanctions, éventuellement assorties d'amendes ou d'astreintes.

En dépit de ces différences fondamentales, le médiateur a adopté, à l'égard des administrations communautaires, des stratégies qui font écho à celles développées par la Cour depuis les années 1960. Comme les juges de Luxembourg, il a souvent saisi l'occasion de cas ponctuels pour énoncer des principes généraux qui devraient valoir, selon lui, au-delà des circonstances de l'affaire. En d'autres termes, il a posé, au fil de ses « décisions », une véritable « jurisprudence » dont se dégage une philosophie de la « bonne administration », voire de la « bonne gouvernance ». Il est vrai qu'il ne dispose pas des moyens d'imposer ses vues. Mais ce qui peut sembler l'affaiblir lui donne en fait une certaine puissance. Au contraire des juges, astreints à la modération pour préserver l'autorité juridique de leurs décisions, le médiateur peut se permettre d'exercer des pressions politiques, et ne se prive d'ailleurs pas de le faire.

Il jouit de surcroît d'un privilège fondamental, dont sont privés les juges, qui est de conduire des enquêtes de sa propre initiative. Alors que la Cour est tributaire des cas qui lui sont soumis pour faire progresser sa jurisprudence – ce qui explique qu'elle soit souvent considérée lacunaire, en termes de protection des droits fondamentaux notamment³ – le médiateur peut construire ses priorités de lui-même. Il n'a

1. *Ibid.*, p. 24.

2. La Cour de justice ne dispose pas non plus de moyens forts de sanction. Ses arrêts doivent être exécutés par les autorités nationales, et c'est seulement quand la Commission le lui demande, au terme de procédures longues, qu'elle peut infliger une amende ou une astreinte à l'État qui n'obéit pas à ses arrêts.

3. Joseph Weiler voit dans cette dépendance des juges à l'égard des plaintes des particuliers la source principale des lacunes de la protection des droits fondamentaux dans l'Union. Cf. Joseph Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Le médiateur européen

fait jusqu'ici qu'un usage très prudent de ce pouvoir discrétionnaire. C'est toujours en arguant du fait qu'un nombre élevé de plaintes concerne telle ou telle question qu'il a justifié sa décision de compléter son « instruction » par une enquête d'initiative – manière de se présenter comme le serviteur des citoyens plutôt que comme le défenseur autonome de certains principes. Il s'est aussi imposé de n'utiliser cet instrument essentiel qu'avec parcimonie, en se limitant à deux ou trois enquêtes par an, autour d'enjeux importants.

Le médiateur sait que sa fonction se réduirait à peu de chose s'il n'était soutenu par les centaines de particuliers qui s'adressent à lui chaque année pour obtenir le redressement de leurs torts. Depuis son entrée en fonction, il a toujours mené d'intenses stratégies de communication. Accordant des dizaines d'interviews et acceptant fréquemment les invitations à s'exprimer en public, Jacob Söderman sait que son pouvoir dépend de sa notoriété, et que les institutions que ses services contrôlent sont d'autant plus enclines à le suivre qu'elles croient ses propositions soutenues par les opinions publiques. Le médiateur ne fait d'ailleurs pas mystère de ses intentions, avouant qu'il vise à « informer de leur droit de saisir le médiateur, et des modalités de cette saisine, les personnes susceptibles d'avoir des motifs réels de se plaindre » ; si sa politique de communication s'adresse en principe au grand public, elle vise d'abord des « groupes ciblés de plaignants potentiels »¹.

L'examen des quelque quinze cents plaintes reçues chaque année² montre qu'il existe principalement deux catégories de plaignants. Encore faut-il souligner que, tous les ans, les trois quarts des plaintes qui lui sont soumises sont jugées irrecevables : le plus souvent, les réclamations concernent des administrations nationales, contraignant le médiateur à se déclarer incompétent³. Les neuf dixièmes des cas sont présentés par des particuliers, les autres se répartissant entre entreprises (entre vingt et soixante plaintes selon les années), associations civiques (de cinquante à quatre-vingt-dix), et parlementaires européens (dix à trente).

Cette répartition reflète les deux principales filières qui alimentent le travail du médiateur. D'un côté, l'on trouve les plaintes de particuliers qui traitent avec les administrations communautaires et dénoncent leur comportement dans le cadre de procédures administratives précises. D'un autre côté, un petit nombre de plaintes émane de groupes organisés – entreprises, associations, lobbies, groupes de journalistes, parfois appuyés par des parlementaires – qui visent souvent, au-delà du cas présenté, à faire modifier en profondeur le mode de fonctionnement de l'Union⁴. L'attitude du médiateur ne diffère pas fondamentalement selon les cas de figure. Il n'y a pas, d'un côté,

1. Le médiateur européen, « Rapport annuel » 1999, p. 281.

2. Le nombre de plaintes reçues tous les ans est en croissance constante, passant de 298 en 1995 à 1577 en 1999. Elles sont, d'un point de vue géographique, réparties à peu près en proportion du poids démographique des États. Seuls les pays qui accueillent des institutions européennes, et dont les résidents traitent dès lors plus fréquemment avec les administrations de l'Union, et, dans une moindre mesure, les pays nordiques rompus à ces pratiques, présentent un taux de plaintes un peu plus élevé que ce que leur poids démographique laisse escompter. Sur ces questions je me permets de renvoyer à nouveau à Paul Magnette, *La citoyenneté européenne...*, *op. cit.*

3. Il s'efforce dans ces cas, en bonne logique de subsidiarité, d'orienter les plaignants vers ses homologues nationaux ou régionaux, avec lesquels il entretient des relations suivies, visant à établir un véritable « réseau de médiateurs » couvrant l'ensemble des niveaux administratifs.

4. L'article de Olivier Costa dans ce numéro montre que les mêmes catégories se retrouvent devant le prétoire de la Cour de Luxembourg. Les statistiques établies par la Commission et le Conseil relatives aux demandes d'accès aux documents par les particuliers montrent aussi la prédominance de ces groupes d'acteurs.

Paul Magnette

les cas bénins de maladministration auxquels il convient de trouver une solution ponctuelle et, d'un autre côté, les « affaires » instrumentalisées à des fins politiques. Même si certains plaignants sont mus par des mobiles plus politiques que d'autres, le médiateur cherche toujours à mettre en évidence la portée générale des dossiers qui lui sont soumis, aussi anodins puissent-ils paraître *a priori*.

Ainsi en va-t-il des très nombreux cas qui concernent les relations de la Commission européenne avec les personnes qu'elle emploie, directement ou indirectement¹. Principale « administration » communautaire, la Commission est régulièrement accusée de mauvaise conduite par son personnel, ou par les particuliers et sociétés qui travaillent pour elle ou bénéficient de ses financements. L'immense majorité des cas soumis au médiateur chaque année concerne les concours de recrutement, les contrats de travail, l'octroi de commandes ou de subventions, les questions relatives aux paiements et prestations de sociétés privées... La tâche du médiateur consiste, dans ces cas, à demander des explications à l'administration incriminée, à procéder à une enquête complémentaire s'il s'avère que son comportement pourrait être la source du différend, et à trouver une solution quand les parties ne s'entendent pas d'elles-mêmes. Le plus souvent, l'intervention du médiateur suffit à convaincre l'institution mise en cause de répondre au plaignant (dans les cas de retards de paiement, demandes d'informations...). Parfois, l'institution défend sa position et s'attire une remarque critique ou un « constat de maladministration » assorti d'une « recommandation » sur la manière d'y répondre². Si les relations avec les autres institutions sont généralement marquées du sceau de la confiance et de la coopération, il arrive que le médiateur adopte un ton plus ferme, voire franchement politique. Après la mise en place de la Commission Prodi, il a sévèrement mis en garde la nouvelle équipe, suspectée de ne pas prendre ses missions au sérieux : « cette attitude stérile, si elle devait devenir la règle dans l'action de la Commission nouvellement installée, aurait tôt fait de détruire les acquis d'une coopération fructueuse et constructive dans le traitement des plaintes soumises au médiateur et d'empêcher ce dernier d'œuvrer, comme il en a la mission, au renforcement des relations entre les citoyens européens et les institutions et organes communautaires »³

1. Les plaintes visant la Commission atteignent chaque année 75 à 80 % du total. Le Conseil, le Parlement et les autres organes font aussi l'objet, chaque année, de plaintes déposées par leurs « employés », et, si celles-ci sont nettement moins nombreuses, c'est tout simplement parce que ces institutions comptent moins d'employés.

2. Le médiateur conclut à l'absence de maladministration dans une bonne moitié des cas. De 10 à 30 % des plaintes sont résolues à l'amiable ou unilatéralement par l'institution, tandis que 10 à 20 % des cas conduisent le médiateur à adresser une « remarque critique » à l'institution. La constatation de maladministration, assortie d'une recommandation, ne concerne que quelques cas chaque année, qui représentent moins de 5 % du total des plaintes traitées. Les succès du médiateur sous sa première législature (1994-1999) s'expliquent en partie par le fait que la Commission avait désigné en son sein Mme Grady, commissaire suédois dont M. Söderman parle la langue et partage la culture civique, comme « correspondant » du médiateur. Cela a facilité, selon leur propre témoignage, l'adaptation des services de la Commission aux exigences du médiateur, qui demandent parfois un grand investissement de temps et de ressources humaines de la part des fonctionnaires de la Commission.

3. Le médiateur européen, « Rapport annuel 1999 », p. 221. Il s'agissait d'une « remarque complémentaire » à une décision portant constat de maladministration de la part de la Commission, qui avait négligé de répondre à une question posée par le médiateur dans le cadre de l'instruction d'une plainte.

DES CAS PARTICULIERS AUX PRINCIPES GÉNÉRAUX

Ces éclats sont rares. Le médiateur s'efforce d'habitude de convaincre les institutions par des arguments moins comminatoires. Mais le ton modéré auquel il s'astreint d'ordinaire ne l'empêche pas de prendre des initiatives dont la portée politique peut être considérable. Au-delà de la résolution, le plus souvent à l'amiable, de dizaines de cas ponctuels de maladministration, le médiateur entend agir de manière préventive. Dans sa vision des choses, les plaintes récurrentes démontrent l'inadéquation de certaines pratiques, qui doivent être modifiées. Le médiateur glisse ainsi d'une position de correction *ex post* des conflits entre administrations et particuliers à une stratégie de réforme plus ambitieuse. Sélectionnant avec soin les dossiers qui lui paraissent symboliquement importants, il s'érige en pouvoir d'initiative et de pression dans la réforme continue de la « gouvernance » européenne.

La lutte contre les discriminations

Constatant par exemple que nombre de cas concernent, chaque année, les limites d'âge dans l'organisation des concours de recrutement, dénoncées par des particuliers qui y voient des formes de « discrimination », le médiateur a ouvert une enquête d'initiative sur cette question au cours de l'année 1998. Il a demandé à chacune des institutions de lui présenter ses règles en la matière et d'en exposer la justification. Procédant ensuite à l'analyse des dispositions nationales équivalentes et de textes internationaux de protection des droits fondamentaux, il a attiré l'attention sur certaines limites d'âge qui ne paraissaient pas être « objectivement justifiées ». S'appuyant enfin sur les dispositions du traité et du droit dérivé qui interdisent les discriminations¹, et tirant argument de la jurisprudence de la Cour, il a prié la Commission de prendre l'initiative d'un accord institutionnel visant à abolir, purement et simplement, les limites d'âge.

Plus encore que le contenu de cette décision, important en lui-même parce qu'il va à l'encontre d'une pratique très répandue, la méthode du médiateur mérite d'être relevée. Ses services auraient pu se contenter d'examiner chacun des cas soumis, et tenter de trouver des solutions ponctuelles avec les administrations mises en cause. Le médiateur a choisi, au contraire, de donner une portée générale à cette question. L'examen auquel il a procédé des dispositions juridiques nationales, internationales et communautaires, et le choix qui en est résulté de privilégier la solution la plus « équitable » plutôt que la plus courante, n'est pas sans rappeler l'exercice d'induction auquel s'est fréquemment livré la Cour pour dégager les « principes généraux » du droit communautaire².

La promotion de la « bonne administration »

L'autre enquête d'initiative menée la même année confirme cette impression. S'inspirant, à nouveau, d'une tradition ancienne de la Cour, le médiateur avait souvent énoncé dans ses décisions des règles générales qui, tout en ne s'appliquant pas forcément en l'espèce, relevaient selon lui des « principes de bonne conduite administrative ». Recourant à une formule presque rituelle (« les principes de bonne administration imposent... »), il a ainsi construit pas à pas, à l'occasion de cas concrets, un

1. Le nouvel article 13, inséré par le traité d'Amsterdam de 1997, inclut l'âge parmi les motifs de discrimination explicitement prohibés.

2. Cf. Denys Simon, « Y a-t-il des principes généraux du droit communautaire ? », *Droits*, 14, 1991, p. 73-86.

Paul Magnette

code implicite de bonne conduite : accuser réception de toute demande, répondre dans un délai raisonnable, tenir des registres et archives, prendre en considération tous les éléments pertinents avant de décider, motiver ses décisions... autant de règles non écrites qui, selon lui, devraient toujours gouverner l'action des administrations.

À tel point qu'il ne s'est pas contenté d'énoncer ces principes au coup par coup mais a aussi, à l'occasion d'une enquête d'initiative, systématisé sa propre jurisprudence sous la forme d'un projet de code écrit de bonne conduite. Énonçant les règles de fond (légalité, égalité de traitement, proportionnalité, sécurité juridique...) largement puisées dans la jurisprudence de la Cour, qui s'inspirait elle-même des traditions nationales, il y a ajouté des règles de forme, tirées de sa propre expérience et de doctrines nationales (droit des parties d'être entendues, délais, notifications et motivations...) et même des principes de courtoisie qui devraient, selon lui, irriguer toutes les relations entre l'administration et les citoyens (répondre correctement, présenter des excuses en cas d'erreur...). Pour justifier cette initiative, le médiateur rappelle d'abord qu'il lui incombe « de promouvoir les bonnes pratiques administratives », sa fonction ayant été instituée « dans le souci d'affirmer l'attachement de l'Union à des formes d'administration démocratiques, transparentes et responsables »¹ (une expression qui revient, elle aussi, de manière presque rituelle dans ses argumentaires). Il explique ensuite que son enquête porte sur l'existence de tels codes dans les institutions communautaires. À ce stade, il s'agit, au sens propre, d'une enquête. Dans une seconde étape, toutefois, il procède à l'évaluation des rares règles existantes avant de présenter, en arguant des lacunes et de l'hétérogénéité de ces normes, son propre projet comme la trame d'un code que les administrations sont vivement encouragées à adopter.

Ce code de bonne conduite est devenu, ensuite, le principal cheval de bataille du médiateur. Il en a exposé la philosophie dans nombre de conférences publiques, données le plus souvent devant des spécialistes du droit communautaire, universitaires ou praticiens, et dans des publications destinées au même type de public². Au cours de l'année 2000, il a plaidé sa cause devant les membres de la convention chargée de rédiger la charte des droits fondamentaux de l'Union, qui incorpore désormais ce principe³. En moins de cinq ans, le médiateur est ainsi parvenu, sur la base de plaintes déposées par des particuliers, à codifier une philosophie de la bonne administration et à la faire inscrire dans une charte qui, si elle reste dénuée d'effet contraignant, n'en est pas moins conçue comme l'expression des valeurs fondamentales de l'Union.

GARDER LES GARDIENS : LES TRANSFORMATIONS RAMPANTES DE LA « GOUVERNANCE EUROPÉENNE »

Dans les milieux qui gravitent autour des institutions européennes, quelques acteurs ont rapidement perçu l'utilisation qui pourrait être faite des pouvoirs du médiateur pour promouvoir leurs causes, parallèlement aux recours judiciaires classiques. Toutes les plaintes déposées par des entreprises, des associations, des journa-

1. Le médiateur européen, « Rapport annuel 1999 », p. 222.

2. Cf. notamment Jacob Söderman, « Le citoyen, l'administration et le droit communautaire », *Revue du marché unique européen*, 2, 1998, p. 19-67.

3. D'après leur témoignage, les membres de la convention, se basant notamment sur la jurisprudence de la Cour, avaient pris ces principes en considération avant même d'entendre le médiateur, dont l'influence directe sur le contenu de la charte paraît donc mineure.

Le médiateur européen

listes ou des députés ne visent pas à agir en profondeur sur les mécanismes de décision de l'Union, mais c'est au moins le cas de certaines d'entre elles.

Les acteurs économiques qui dénoncent des cas de maladministration visent généralement la Commission, dans l'exercice de ses fonctions d'« exécutif économique ». Gardienne des traités, la Commission s'est toujours appuyée sur les plaintes des particuliers pour contrôler l'application du droit communautaire par les administrations nationales, dans les domaines de la politique de la concurrence et des aides d'État notamment. Il manque toutefois, dans le système communautaire, un moyen qui permette aux particuliers de « garder la gardienne ». Dans le cadre des procédures en manquement, la Commission décide souverainement de « l'opportunité des poursuites », et peut très bien choisir de ne pas donner suite aux plaintes introduites par des justiciables. Ce pouvoir discrétionnaire n'a jamais été remis en cause par la Cour de justice, en dépit des nombreux recours en annulation formés par des entreprises contre les décisions de la Commission de ne pas entamer ou de suspendre des poursuites, et en dépit des appels répétés d'une partie de la doctrine à encadrer les marges de manœuvre de la Commission.

Depuis la mise en place du médiateur, quelques entreprises judicieusement informées par des cabinets d'avocats spécialisés ont vu dans le médiateur un moyen de convaincre la Commission de revenir sur sa tradition d'autorité discrétionnaire et de se montrer plus ouverte aux observations soumises par les parties. Tous les ans, quelques plaintes dénoncent le fait que la Commission ait décidé d'abandonner les poursuites. Elles ne sont d'ailleurs pas le seul fait d'entreprises. Nombre d'associations civiques et de groupes de pression, en particulier parmi ceux qui sont actifs dans le domaine de la protection de l'environnement, adoptent une attitude similaire. La campagne d'essais nucléaires menée par la France en 1995, par exemple, avait suscité le dépôt d'une quarantaine de plaintes, émanant pour la plupart de groupes de défense de l'environnement britanniques. À défaut de pouvoir s'attaquer aux autorités françaises, ils reprochaient à la Commission de ne pas avoir fait respecter une disposition du traité CEEA qui lui permet d'imposer à l'État-membre concerné des mesures de protection sanitaire complémentaires. L'instruction du médiateur ne pouvait porter sur l'opportunité des essais nucléaires, ni même sur la décision de la Commission de ne pas appliquer l'article 34 du traité CEEA, mais elle s'est concentrée sur la manière dont la Commission avait pris cette décision. De nombreux cas similaires concernent, chaque année, la directive du Conseil 85/337/CEE. Ce texte exige que, dans certains cas, l'autorisation d'aménagement pour des projets publics ou privés ne soit donnée qu'à l'issue d'une évaluation de leur incidence sur l'environnement. Les plaignants qui se réfèrent à cette directive accusent la Commission de ne pas avoir contrôlé l'application de ces dispositions par les autorités nationales¹. Dans l'ensemble de ces cas, les associations qui sont les auteurs des plaintes ont d'abord essayé d'agir sur le plan national, puis se sont adressées directement à la Commission, avant de se tourner vers le médiateur.

Son rôle est ambigu dans cette procédure : en principe, il consiste à examiner la manière dont la Commission a pris sa décision de ne pas poursuivre les autorités nationales en manquement. Bien que ne portant que sur la procédure, le contrôle peut toutefois infléchir le contenu même de la décision. Dans les faits, la frontière entre le fond et la forme peut être très difficile à tracer. Quand une entreprise conteste le fait que la Commission autorise une aide d'État à une entreprise concurrente, ou quand une association regrette que la

1. Une autre directive, concernant la protection des oiseaux sauvages, suscite le même genre d'interventions.

Paul Magnette

Commission ne poursuive pas une autorité nationale dont elle présume qu'elle viole le droit communautaire, c'est bien sûr dans l'espoir d'agir sur le fond de la décision. Le médiateur s'efforce de rester sur une ligne formelle : ses remarques portent le plus souvent sur les délais, sur l'absence de réponse, le manque de motivation des décisions... Mais en critiquant tel ou tel aspect de la procédure, il peut effleurer le contenu même de la décision. Il est arrivé, par exemple, que le médiateur accuse la Commission de ne pas avoir « correctement évalué » la situation avant de se prononcer. Son raisonnement se fonde sur le fait que la Commission n'a examiné que certains types d'arguments, et pas d'autres¹. Dans une autre affaire, le médiateur a reproché au Conseil de ne pas avoir « réellement mis en balance les intérêts en présence »². Sous prétexte de contrôle formel, cela pourrait conduire à s'immiscer dans la décision elle-même : si le médiateur peut estimer quelles informations doivent être examinées et comment elles doivent être mises en balance, quelle marge reste-t-il aux institutions pour décider ? La prudence du médiateur a certes permis que de tels dilemmes ne se posent pas, jusqu'ici, mais force est de reconnaître que le caractère « formel » du contrôle qu'il exerce n'assure pas en lui-même la neutralité de son intervention.

À partir de ces cas isolés, qui ne semblent pas faire l'objet de stratégies coordonnées de la part de leurs auteurs, le médiateur s'est efforcé de déployer une politique plus générale. En 1997, il a entrepris une enquête d'initiative sur « les améliorations susceptibles d'être apportées, sur le plan de la qualité, aux procédures administratives régissant le traitement par la Commission, au cours de la phase préjuridictionnelle, des plaintes dirigées contre la violation du droit communautaire par les États-membres »³. Constatant la frustration des particuliers qui se voient notifier par la Commission la décision de ne pas engager ou de clôturer des poursuites, il lui a suggéré de modifier d'elle-même la procédure, de manière à permettre aux plaignants de formuler leurs observations. En d'autres termes, il s'agit d'accroître la « contradiction » au sein d'une procédure qui, bien qu'administrative, s'apparente à un processus juridictionnel. Le médiateur arguait, sur un ton très politique, qu'un « tel système présenterait un double avantage : en premier lieu, l'action administrative gagnerait selon toute vraisemblance en efficacité dès lors que les plaignants auraient l'occasion de critiquer les conceptions de la Commission, permettant par contrecoup à celle-ci de répondre aux critiques ; en second lieu, la confiance des citoyens envers la Commission sortirait renforcée de la possibilité qui leur serait offerte de participer plus pleinement à la procédure de l'article 169, participation qui, à son tour, accroîtrait la transparence de l'ensemble du processus »⁴. Au nom de l'efficacité, de la légitimité et de la transpa-

1. Cf. la Décision sur la plainte 650/98/(PO)/GG contre la Commission européenne, qui concerne la clôture d'une procédure antidumping et où le médiateur qualifie de maladministration l'attitude de la Commission qui n'a pas, selon lui, « tenu dûment compte des éléments de preuve ni des arguments de la plaignante ».

2. Cf. la Décision sur la plainte 1057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH contre le Conseil. Il faut noter que le Tribunal de première instance avait tenu le même raisonnement dans des affaires similaires, concernant l'accès des particuliers aux documents du Conseil. Cf. à ce propos Bryan K. St C. Bradley, « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe l'œil ? », *Cahiers de droit européen*, 35 (3-4), 1999, p. 283-362.

3. Le médiateur européen, « Rapport annuel 1997 », p. 247.

4. *Ibid.*, p. 248.

Le médiateur européen

rence, valeurs dont il estime être l'un des gardiens, le médiateur s'octroie un pouvoir de suggérer des réformes de procédures qui visent à accroître la participation des particuliers. La Commission reste libre de ne pas entendre ces arguments, mais elle est soumise à une forte pression : le médiateur utilise, là aussi, ses conférences publiques, ses relations avec ses homologues nationaux et ses contacts privilégiés avec les parlementaires européens pour convaincre du bien fondé de ces réformes. Dénué de pouvoir de contrainte, il met en œuvre des stratégies d'influence pour mettre en cause la tradition solidement ancrée de la discrétion de la Commission.

LA PROMOTION DE LA TRANSPARENCE

Tirant argument du fait qu'un grand nombre de plaintes concernent chaque année « l'absence ou le refus d'information » des administrations, le médiateur mène aussi, depuis 1996, une croisade pour la transparence. Certaines de ces plaintes avaient d'ailleurs été déposées délibérément par des journalistes et mouvements civiques militant pour le développement de la transparence qui avaient également saisi le Tribunal de première instance¹. Dès la deuxième année de son mandat, il a entrepris une enquête d'initiative sur l'accès des particuliers aux documents des institutions. Depuis la fin des années 1980, ce thème avait été mis à l'agenda par les gouvernements du Danemark et des Pays-Bas qui furent relayés par la Suède et la Finlande après leur adhésion. La « transparence » est devenue un des leitmotivs des débats sur la réforme de l'Union, et le traité d'Amsterdam a accompli quelques pas en ce sens, en formulant notamment un droit subjectif des citoyens à l'accès aux documents des institutions².

Celles-ci tardent pourtant à mettre leurs engagements en pratique, ouvrant au médiateur un terrain de combat idéal. Dans un premier temps, il a demandé aux institutions et organes communautaires de l'informer de leurs règles et pratiques en cette matière, tout en les avertissant que « le fait de ne pas adopter et de ne pas rendre aisément accessibles au public des règles régissant l'accès du public aux documents constitue un cas de mauvaise administration », et en leur recommandant d'adopter un tel corpus de règles dans un délai de trois mois. Pour donner plus de poids à son action, il a consacré à cette question un rapport spécial adressé au Parlement européen, qui s'est félicité de cette initiative. Dans les années qui ont suivi, d'autres plaintes ont été adressées au médiateur, continuant de dénoncer les violations de ce principe de transparence, en particulier en ce qui concerne le Conseil. Le médiateur a averti le Conseil en 1997 qu'il trouvait insuffisantes les motivations de ses refus de divulguer certains documents, et l'a prié par ailleurs de tenir un registre des mesures adoptées dans le cadre des politiques de Justice et d'Affaires intérieures – recommandation que le Conseil a ensuite acceptée. Dans le même sens, il a recommandé à la Commission de tenir un registre public des documents produits dans la sphère de la comitologie, de manière à en faciliter l'accès. Saisi à nouveau par des particuliers, il a repris en 1998 une enquête d'initiative complémentaire, portant sur quatre organes qui n'avaient pas rendu publiques leurs

1. Cf. C. Gronbech-Jensen, « The Scandinavian Tradition of Open Government and the European Union : Problems of Compatibility ? », *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 1998, p. 185-199. Sur le parcours institutionnel de ce dossier, de Maastricht à Amsterdam, cf. Thérèse Blanchet, « Transparence et qualité de la législation », *Revue trimestrielle de droit européen*, 4, 1997, p. 207-220.

2. Cf. notamment Joël Rideau (dir.), *La transparence dans l'Union européenne, Mythe ou principe juridique ?*, Paris, LGDJ, 1999.

Paul Mignette

règles d'accès aux documents ¹. Il s'est ensuite livré à une analyse approfondie des réponses fournies par ces organes, et leur a transmis sa position. Tout en admettant que le principe de transparence puisse connaître des exceptions légitimes, le médiateur a insisté, en s'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal de première instance, pour que ces dérogations soient interprétées de manière restrictive. Ainsi a-t-il contesté l'interprétation de la BCE selon laquelle les procès-verbaux du conseil des gouverneurs ne relèvent pas des « documents administratifs » qui doivent être rendus accessibles. Le médiateur n'allait pas jusqu'à exiger, ce qui eût été une intervention nettement politique, que ces procès-verbaux soient systématiquement ouverts au public, mais demandait tout de même que des règles soient édictées pour régir l'accès à ces documents — alors que la Banque entendait purement et simplement l'interdire.

UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA DÉMOCRATIE ?

La greffe d'une institution issue de constitutions nationales sur le système politique de l'Union européenne a fait l'objet, aux commencements, d'interprétations divergentes. Les uns y voyaient un moyen de renforcer le contrôle du Parlement européen, notoirement faible, sur les administrations communautaires ; d'autres concevaient plutôt l'innovation comme une manière d'accroître la protection des droits des citoyens, tandis que d'autres encore, les plus nombreux, n'y percevaient qu'un gadget politique, principalement destiné à améliorer l'image de l'Union. Le premier titulaire de la charge, s'appuyant sur son expérience nationale et ses bonnes relations avec les membres de la Commission et du Parlement, a investi la fonction du médiateur de hautes ambitions. Sa tâche première était de répondre aux plaintes des citoyens et de résoudre des cas ponctuels de maladministration, mais il lui revenait aussi, selon sa propre interprétation de ses missions, de dresser l'inventaire des « dysfonctionnements » de la gouvernance européenne, et d'y proposer des remèdes. Le sens qu'il donne à la notion d'administration est d'ailleurs très large : en examinant les plaintes qui concernent, par exemple, la manière dont la Commission exerce ses fonctions de contrôle d'application du droit, les pratiques du Conseil en matière de politiques intérieures ou le fonctionnement interne des groupes politiques du Parlement européen... il brouille les frontières qui séparent traditionnellement le politique et l'administratif dans la tradition française.

Dans l'exercice de cette vaste mission de réforme de la gouvernance européenne dont il se pense investi, le médiateur défend des conceptions très exigeantes de la reddition des comptes, qui font écho aux traditions constitutionnelles nordiques. Toutes ses actions, qu'il s'agisse du traitement des plaintes ou d'enquêtes d'initiative, répondent à une même logique politique, qui consiste à consolider la responsabilité politique des administrations en encourageant la vigilance des citoyens. Trois principes structurels doivent, selon lui, y contribuer. La transparence des mécanismes de décision d'abord : les citoyens ne peuvent exercer un contrôle sur les institutions que s'ils sont en mesure de suivre leur action, et d'accéder à leurs documents. Le développement de critères écrits de bonne conduite ensuite. À nouveau, les citoyens ne peuvent contester l'action publique qu'en se prévalant des critères formels que les autorités elles-mêmes édictent et disent s'appliquer. Le développement, enfin, de formes de participation aux procédures de décision, y compris administratives, et de voies de recours : la connaissance de l'action publique et des critères qu'elle prétend honorer

1. Office communautaire des variétés végétales, Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, Europol et la Banque centrale européenne.

Le médiateur européen

serait vaine s'il n'existait aucun moyen de la contester. Tout cela s'inscrit dans la même perspective : atténuer « l'autorité de la chose décidée » en étendant à la sphère administrative les principes de publicité, de délibération et de contrôle qui sont les fondements normatifs de la démocratie parlementaire.

Le médiateur saisit d'ailleurs toutes les occasions qui lui sont offertes pour défendre cette conception de la gouvernance, qu'il considère non seulement comme plus démocratique mais aussi plus efficace. Contre l'argument fréquemment invoqué de la nécessité de préserver une certaine dose de confidentialité dans la prise de décision pour en assurer l'efficacité, il affirme par exemple : « Qu'y avait-il d'efficace dans la chute de la Commission Santer au mois de mars et dans la stagnation concomitante, pendant six mois, des activités de l'Union en l'absence des initiatives qu'aurait déployées une Commission active ? Si l'institution est tombée, elle le doit en grande partie à des pratiques tenues secrètes. D'ailleurs l'expérience montre qu'une administration transparente, telle qu'elle existe dans plusieurs États-membres, semble constituer un instrument efficace contre la fraude et la corruption, alors que le traitement des affaires publiques dans l'opacité et le secret apparaît comme propice à la fraude et à la corruption »¹. Allusion, à peine voilée, aux comportements des autorités françaises qui assimilent difficilement la culture nordique de la transparence.

L'institution du médiateur ne se conçoit d'ailleurs pas comme un simple instrument, mais comme une composante essentielle de ces transformations structurelles. Le premier titulaire de la charge a toujours accordé une importance cruciale à la défense de ses propres prérogatives, et à la promotion de la « médiation » en général, bien au-delà des frontières juridiques de la Communauté. Pour donner à son action d'investigation plus d'efficacité, il a suggéré à la Commission en 1997 de permettre à ses fonctionnaires de s'exprimer librement dans le cadre de ces enquêtes – alors qu'ils sont actuellement tenus de ne répondre aux questions qui leur sont posées que selon les instructions de leurs supérieurs². Deux ans plus tard, il a prié le Parlement européen de modifier son statut pour lever les restrictions à l'exercice de ses fonctions d'enquête qui y subsistent. Et les relations soutenues qu'il entretient avec ses homologues nationaux ou régionaux sont autant d'occasions de défendre et de promouvoir le renforcement de la médiation dans les ordres internes. Regrettant que certains États ne connaissent pas de médiateurs, il a même suggéré que le traité impose à chaque État-membre « l'obligation de mettre en place dans son système juridique un organe non judiciaire, capable de mener une action efficace et adéquate »³, ce qui est une forme d'ingérence caractérisée dans les « traditions constitutionnelles nationales ».

Même si l'expérience est trop récente pour que des leçons de portée générale puissent en être tirées, les quelques années qui se sont écoulées depuis sa mise en place montrent que le médiateur exerce une fonction politique importante dans l'évolution de l'Union européenne. Mû par une philosophie exigeante de la responsabilité, d'esprit très protestant, et s'inscrivant dans une conception hautement procédurale de la participation civique, le premier titulaire de la charge s'est efforcé de donner toute leur puissance aux pouvoirs qui lui sont conférés, et de les utiliser pour exercer une influence profonde sur les réformes de la gouvernance européenne. À l'instar de la Cour dans la formation des

1. Le médiateur européen, « Rapport annuel 1999 », p. 13.

2. Poursuivant sa stratégie habituelle, il a prolongé ces recommandations par une enquête d'initiative en 2001. Cette question fut aussi abordée par le Comité des experts indépendants analysé par Christian Lequesne et Philippe Rivaud dans ce numéro.

3. Le médiateur européen, « Rapport annuel 1998 », p. 12.

Paul Magnette

principes de l'ordre juridique communautaire, il a à la fois énoncé et promu les principes généraux qui lui paraissent intrinsèques à la notion de bonne administration.

Moins spectaculaire que la croissance constante des pouvoirs du Parlement européen, et les tensions inter-institutionnelles auxquelles elle donne lieu, l'affirmation politique du médiateur n'en est pas moins significative. En s'attaquant à la « sphère administrative », longtemps restée opaque, il pourrait ouvrir une nouvelle phase de développement de la « Communauté de droit » que constitue l'Union. Ce ne sont plus désormais les seuls sommets des exécutifs qui sont soumis aux principes de publicité et de motivation, mais leurs ramifications les plus fines ; et les parlementaires n'ont plus le monopole de la « mise en délibération » de l'action publique, quand les particuliers se voient aussi ouvrir le droit de la contester. Par l'entremise d'un organe européen, la culture civique du Nord tend ainsi à se diffuser à l'ensemble du continent européen.

Paul Magnette est maître de conférences en science politique et directeur de l'Institut d'études européennes à l'Université libre de Bruxelles. Il a publié de nombreux articles et ouvrages sur l'intégration européenne et son « déficit démocratique », parmi lesquels « European Citizenship from Maastricht to Amsterdam : the Narrow Path of Legitimation », *Journal of European Integration*, 21 (1), 1998, p. 37-69 ; *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999 (Prix Bernheim 2001) ; *L'Europe, l'État et la démocratie*, Bruxelles, Éditions Complexe, 2000 ; « Towards Accountable Independence ? The European Central Bank and the Rise of Parliamentary Controls », *European Law Journal*, 6 (3), 2000, p. 326-340 (Institut d'études européennes, Université libre de Bruxelles, 39 avenue F. D. Roosevelt B – 1050 Bruxelles, Belgique <pmagnet@ulb.ac.be>).

RÉSUMÉ/ABSTRACT

ENTRE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET « ÉTAT DE DROIT » : LE RÔLE POLITIQUE DU MÉDIATEUR DANS L'UNION EUROPÉENNE

S'inspirant des traditions constitutionnelles nordiques, le traité de Maastricht a mis en place un « médiateur européen ». En une dizaine d'années, ce nouvel organe qui s'appuie sur une philosophie exigeante de la responsabilité et de la « bonne gouvernance », et sur un réseau d'acteurs soutenant son action, a dégagé une doctrine stricte de la « bonne administration ». S'inscrivant entre les formes parlementaires et judiciaires de contrôle de l'administration publique, il contribue à diffuser dans l'Union européenne une culture et des mécanismes de responsabilité qui furent longtemps typiques des seuls pays nordiques.

BETWEEN PARLIAMENTARY CONTROL AND « RULE OF LAW » : THE POLITICAL ROLE OF THE MEDIATOR IN THE EUROPEAN UNION

Taking a cue from the Nordic constitutional traditions, the Maastricht Treaty set up a « European mediator ». In about ten years, this new agency, based on a philosophy demanding accountability and « good governance » and on a network of actors supporting its action, has worked out a strict doctrine of « good administration ». Its place is intermediary between the parliamentary and the judicial forms of administrative oversight, and it helps to spread in the European Union a culture and mechanisms of accountability which had been for a long time typical only of the Nordic countries.