



Transparence au sein des institutions communautaires -Allocution prononcée par le Médiateur européen, Jacob Söderman, 10e Anniversaire du Tribunal de première instance, Luxembourg, le 19 octobre 1999

Discours

Monsieur le Président,

C'est un grand plaisir et un grand bonheur pour moi que d'avoir été invité à participer à ce séminaire pour y aborder la question de la transparence au sein des institutions communautaires.

Ce séminaire commémore le dixième anniversaire de la création du Tribunal de première instance. L'on serait tenté, en de telles circonstances, de comparer la croissance d'une institution à celle d'un être humain. Je résisterai toutefois à cette tentation, et ce notamment en raison du fait que l'institution du médiateur européen ne date que de quatre ans.

Au début de mon mandat de premier médiateur européen, j'ai contracté un engagement solennel devant la Cour de justice. À l'époque, j'ai déclaré que l'essence de la législation communautaire concernant la bonne ou la mauvaise administration résidait dans la jurisprudence des Cours de la Communauté, et que c'était cette jurisprudence qui guiderait les travaux du médiateur, dont elle constituerait une source d'inspiration majeure. C'est là une prédiction qui s'est avérée exacte.

J'ai également déclaré à cette occasion que l'institution du médiateur européen était étroitement liée au concept de citoyenneté de l'Union, établi par le traité de Maastricht. L'idée sous-jacente à la désignation d'un médiateur européen était de promouvoir le concept de citoyenneté, de manière à renforcer les relations entre les citoyens et les institutions européennes, en promouvant une gestion transparente et responsable, au service du citoyen.

Citoyenneté de l'Union

Bien que six années se soient écoulées depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la signification de la citoyenneté de l'Union n'a pas, je crois, été pleinement intégrée par tous ceux qui travaillent au sein des institutions communautaires.

La création de la citoyenneté de l'Union constituait un prolongement du principe, établi par la



jurisprudence de la Cour de justice, suivant lequel sont soumis à l'ordre légal communautaire non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants. Ce principe est étroitement lié à l'idée suivant laquelle les traités communautaires représentent la Charte constitutionnelle d'une Communauté basée sur la primauté du droit (1) . Mais la portée de la citoyenneté de l'Union ne se limite pas à des droits à l'égard des États membres. Elle s'étend également aux rapports entre les citoyens et les institutions de l'Union, et comporte des droits qui visent à faciliter la participation politique des citoyens. La création de la citoyenneté implique donc que l'Union constitue un niveau d'administration et que, dans la limite de leurs domaines de compétence, les institutions de l'Union exercent des pouvoirs judiciaires, législatifs et administratifs.

Le traité d'Amsterdam renforce l'idée de citoyenneté en stipulant explicitement les principes constitutionnels sur lesquels se fonde l'Union: liberté, démocratie, respect des droits de l'homme, libertés fondamentales et primauté du droit (article 6 TUE). L'article 1 du traité précise également que "les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture".

Transparence

Ces principes font de la transparence l'une des bases de la relation entre les individus et les institutions européennes, et non une option. Par transparence, j'entends que:

- les processus donnant lieu aux décisions doivent être compréhensibles et placés sous le signe de l'ouverture; - les décisions elles-mêmes doivent être rationnelles; - dans la mesure du possible, les informations sur lesquelles se basent les décisions doivent être rendues accessibles au public.

Sans la transparence, les citoyens ne peuvent comprendre ce que font les autorités publiques ni pourquoi elles agissent de la sorte. La transparence est donc l'une des bases de la démocratie; c'est une condition nécessaire à la fois sur le plan de la responsabilité des pouvoirs publics à l'égard des citoyens, et sur le plan de la participation de ces derniers aux affaires publiques (2) . Ainsi que cela est stipulé dans la déclaration No 17 annexée au traité CE à Maastricht: "... la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public envers l'administration".

La portée de la déclaration No 17 a été renforcée par la Cour de justice dans l'affaire *Pays-Bas contre Conseil* (3) . Plus récemment, le jugement du Tribunal de première instance dans l'affaire *Heudi Hautala contre le Conseil* (4) fait référence à l'avis rendu par l'Avocat général Tesouro dans l'affaire *Pays-Bas* , , lequel a déclaré que le droit individuel à l'information découle du principe de démocratie, auquel il est fait référence à la fois dans le préambule du traité de Maastricht et dans l'article 6 TUE (5) .

Plaintes adressées au médiateur au sujet du manque de transparence

Nombre des plaintes adressées au médiateur au cours de son premier mandat avaient trait au manque de transparence. Celui-ci s'appliquait en particulier à trois domaines: l'article 226 (ancien article 169) sur la procédure, les concours de recrutement des fonctionnaires de la



Communauté, et l'accès aux documents.

La procédure prévue par l'article 226

Une série de plaintes adressées au médiateur concernent le manque de transparence des procédures appliquées par la Commission dans le traitement des plaintes concernant les infractions au droit communautaire commises par les États membres.

Au sein d'une société reposant sur la primauté du droit, personne, quels que soient les pouvoirs dont il dispose, ne peut enfreindre impunément la loi. Les citoyens de l'Union ont le droit d'attendre que toutes les autorités publiques respectent la législation communautaire, que ce soit au niveau municipal, régional, national ou à celui de l'Union. Il va de soi qu'une application décentralisée de la législation communautaire est à la fois possible et souhaitable. Ainsi, la Cour de justice a été la première institution communautaire à mettre en pratique le principe de subsidiarité en établissant qu'il appartenait aux tribunaux des États membres de protéger les droits individuels relevant de la législation communautaire.

Reste toutefois qu'une application centralisée assurée par la Commission, en tant que "gardienne des traités", demeure aussi importante que nécessaire, ainsi que le souligne la Déclaration No 19 annexée à l'Acte final du traité de Maastricht (6) .

Un grand nombre de citoyens qui, à l'instigation de la Commission, avaient formulé des plaintes concernant des infractions à la législation communautaire commises par les États membres (7) se sont ensuite tournés vers le médiateur pour se plaindre de la manière dont la Commission avait traité leurs plaintes. Parmi les griefs invoqués figuraient: la lenteur excessive de la procédure; le manque d'informations concernant le traitement de la plainte et le résultat de la démarche; l'absence de justifications pour étayer les conclusions selon lesquelles il n'y avait pas infraction à la législation communautaire.

En réponse à une enquête que le médiateur a menée de sa propre initiative (8) , la Commission a reconnu que les plaignants avaient une place dans le cadre de la procédure d'infraction. Elle a également déclaré qu'au cours de la période précédant l'introduction de procédures judiciaires, les plaignants bénéficient de garanties juridictionnelles que la Commission s'est efforcée de développer et d'améliorer constamment. Elle a précisé en particulier que toutes les plaintes étaient enregistrées et prises en compte; que, conformément au règlement interne, une décision portant soit sur la clôture des dossiers, soit sur l'introduction d'une procédure officielle d'infraction, devait normalement être adoptée dans un délai d'un an; et que le plaignant était informé des mesures entreprises suite à la plainte introduite par celui-ci, ainsi que des résultats de cette dernière.

Par ailleurs, la Commission s'est engagée à informer le plaignant de son intention de clôturer un dossier, ce qui devrait donner l'occasion à ce dernier d'exprimer son point de vue et ses critiques concernant la position de la Commission avant que celle-ci n'adopte des conclusions finales.



En dépit de ces améliorations, l'étape administrative de la procédure prévue par l'article 226 ne constitue toujours pas une procédure administrative normale et transparente, dans laquelle les plaignants seraient partie prenante. Tant qu'une telle procédure ne sera pas en vigueur, les citoyens continueront d'adhérer largement à l'idée suivant laquelle la primauté du droit au niveau de l'Union demeure sujette à une suspension arbitraire par de puissants pouvoirs politiques. Conviction qui ne peut que saper la confiance des citoyens dans la validité du principe de primauté du droit au sein de l'Union européenne.

Concours de recrutement

Le secret observé dans les procédures de recrutement à des postes au sein des institutions communautaires fait, lui aussi, fréquemment l'objet de plaintes adressées au médiateur. L'une des toutes premières plaintes formulées à ce sujet émanait d'une personne ayant participé à un concours, qui souhaitait avoir accès à la liste de réserve des candidats retenus. Dans sa réponse, la Commission a accepté que dorénavant les listes de réserve constituées à la suite de concours soient publiées (9) .

D'autres plaintes ont été adressées par des candidats qui souhaitaient connaître les noms des membres du comité de sélection et avoir accès à leurs copies d'examen corrigées et notées.

Suite à une enquête entreprise de sa propre initiative, le médiateur a adressé à la Commission des projets de recommandation sur ces deux questions. Dans sa réponse, la Commission a consenti à informer les candidats des noms des membres du jury de concours, mais elle s'est opposée à ce qu'un candidat puisse avoir accès à sa copie d'examen corrigée et notée.

Il me semble important que les citoyens aient une première impression positive des institutions communautaires. Or, les citoyens qui souhaitent travailler pour les Communautés ont une mauvaise impression s'ils gardent des doutes quant au fait que leurs copies d'examen aient été évaluées équitablement et correctement, sans qu'ils puissent même savoir si elles ont été corrigées du tout. Afin de dissiper de tels doutes, il est essentiel que chaque candidat puisse avoir accès s'il le souhaite à sa copie d'examen corrigée.

L'enquête menée à ce propos a révélé que rien n'empêchait la Commission d'adopter dès à présent les mesures nécessaires, sur le plan d'une bonne administration, pour améliorer la transparence des concours de recrutement. J'ai donc préparé un rapport spécial à l'intention du Parlement européen sur cette question, au titre de l'article 3, paragraphe 7, du Statut du médiateur.

Accès aux documents

De nombreuses plaintes émanent de citoyens qui se sont vu refuser l'accès à des documents. Les décisions du Conseil et de la Commission concernant l'accès aux documents (10) prévoient qu'une décision négative doit indiquer la possibilité d'un recours par le biais de procédures judiciaires et de plaintes adressées au médiateur. Dans le traitement des plaintes qui me sont adressées en tant que médiateur, j'ai la chance de pouvoir me référer à la



jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Ainsi par exemple, dans un cas, le Conseil a motivé sa décision de ne pas fournir aux demandeurs tous les documents requis en invoquant des "demandes répétées" et "le caractère volumineux des documents" (11) . En fait, la personne concernée n'avait introduit qu'une seule demande pour chaque document, et aucun de ces documents, considérés séparément, n'était très volumineux.

Il existe une jurisprudence aux termes de laquelle lorsqu'un principe général est établi et que des exceptions sont prévues, ces exceptions doivent faire l'objet d'une analyse et d'une application strictes, de manière à ne pas nuire à l'application de la règle générale (12) . Aux termes de cette jurisprudence, il apparaissait clairement que la disposition en question ne s'appliquait pas à la demande de la personne concernée. Le médiateur a formulé des critiques à ce propos, suite auxquelles le Conseil a reconsidéré la question et donné accès à tous les documents concernés (13) .

Dans un autre cas, le plaignant a argué du fait que la décision de la Commission sur l'accès des documents au public s'appliquait également aux documents relevant de la comitologie (14) . À ce propos, j'ai été informé qu'une action était en cours sur cette question devant le Tribunal de première instance, et j'ai donc suspendu mon enquête jusqu'à ce que le Tribunal ait prononcé un jugement (15) . J'ai ensuite pu informer le plaignant de ce que la question de principe qu'il invoquait avait à présent été clarifiée par le Tribunal de première instance.

Monsieur le Président,

Il est une idée erronée que l'on entend fréquemment formuler, suivant laquelle pour les Nordiques, la transparence implique que tout document soit public. C'est faux.

Dans toute société démocratique, certaines informations doivent demeurer confidentielles. Les exemples les plus évidents sont ceux des informations dans le domaine de la sécurité de la défense, ainsi que des informations "sensibles" sur le plan commercial, qu'il serait risqué de révéler aux concurrents, sans oublier les informations "délicates" concernant les individus. En outre, pour pouvoir fonctionner de manière efficace, tout service administratif doit avoir la possibilité d'effectuer sur le plan interne des travaux préparatoires avant de transmettre ces projets au public, en même temps que les informations et les réflexions sur lesquelles ils sont basés.

La transparence commande toutefois que les raisons éventuelles pour lesquelles l'accès aux documents peut être refusé soient annoncées à l'avance aux citoyens, par le biais d'une publication de règles. Parmi les institutions communautaires, la Commission et le Conseil ont donné l'exemple d'une telle "transparence des normes" en adoptant leur code de conduite commun. Dans l'affaire *Pays-Bas contre Conseil* , la Cour de justice a confirmé que, en l'absence de règlements généraux adoptés par le législateur communautaire, les règles régissant l'accès du public aux documents pouvaient relever des pouvoirs d'organisation interne, qui habilent les institutions à adopter les mesures appropriées en vue de garantir leur fonctionnement interne dans le respect des impératifs de bonne administration.



C'est cette partie du jugement concernant les Pays-Bas qui m'a conduit à mener de ma propre initiative une enquête sur l'adoption éventuelle par d'autres institutions et organes communautaires de règles sur l'accès au public des documents qu'ils détiennent. Suite à cette enquête, pratiquement tous les organes et institutions ont adopté un règlement sur l'accès au public.

Dans une enquête de suivi engagée en avril de cette année, la Banque centrale européenne m'a informé de ce qu'elle avait adopté également un règlement concernant l'accès à ces documents administratifs. L'Office européen de police, Europol, m'a pour sa part informé de règles existantes, qui régissent l'accès des individus aux données qu'Europol détient à leur sujet. Europol envisage également l'adoption d'un règlement sur l'accès du public aux documents avant la fin de cette année.

Le traité d'Amsterdam

L'élément le plus significatif dans la délimitation du droit d'accès aux documents devrait toutefois être la législation prévue par l'article 255 CE, établissant les principes généraux et des limites destinés à régir le droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

La liste des exceptions au droit d'accès devrait être plus succincte et plus précise que ce n'est le cas dans le code de conduite en vigueur. Il s'agirait en particulier de renoncer à la "règle sur l'auteur" (authorship rule), que l'on ne retrouve pas dans la législation pertinente des États membres. Il serait par ailleurs important que la législation prévoie la tenue de registres pour tous les documents. Le Conseil a, pour sa part, d'ores et déjà créé un registre public de tous ses documents et la Commission semble avoir accepté l'idée d'un registre, suite à un projet de recommandation qui lui a été adressé par le médiateur (16) .

Les institutions communautaires donnent encore l'impression dans certains cas de partir du principe que les documents sont secrets, à moins que les citoyens ne parviennent à prouver l'inverse devant un tribunal. Or, le respect de la citoyenneté signifie exactement le contraire: l'accès devrait être la règle, et le secret l'exception, qui devrait se voir justifiée expressément. Une législation bien conçue devrait avoir pour objet de faire en sorte que cela soit clair pour toute personne travaillant au sein des institutions et organes communautaires.

Il convient également de rappeler que la transparence ne se limite pas à l'accès aux documents. Pour traduire correctement dans les faits les principes d'ouverture et de démocratie entérinés par le traité d'Amsterdam, le Conseil, en particulier, devrait envisager de rendre publiques ses réunions législatives, surtout au stade de l'adoption finale de toute législation communautaire revêtant un caractère contraignant pour les citoyens européens.

Monsieur le Président, en consultant la jurisprudence du Tribunal de première instance sur les questions de transparence, cela m'a rappelé les excellents travaux de la Cour suprême des États-Unis. Dans les années 1950 et 1960, cette Cour a en effet insisté sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, auquel d'autres sections du système



gouvernemental semblaient indifférentes, voire hostiles. Au cours de ses dix premières années d'activité, votre Tribunal a, me semble-t-il, joué un rôle similaire dans les questions de transparence. Je crois que les citoyens européens ont pu constater avec satisfaction le rôle que vous avez joué en vous efforçant de faire respecter la législation relative à la transparence au sein des institutions communautaires.

C'est bien entendu au législateur communautaire et à l'administration communautaire elle-même qu'il incombe de mettre en place une administration moderne, responsable, au service du citoyen. S'il reste beaucoup à faire, les progrès réalisés depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht illustrent la capacité du législateur et de l'administration de jouer leur rôle en la matière. La mise en oeuvre de l'article 255 CE par le biais d'une législation correctement conçue et largement discutée constituerait un nouveau grand pas en avant dans l'instauration d'une transparence réelle tant au niveau des services administratifs qu'au niveau des tribunaux, ce qui contribuerait à donner corps à la notion de citoyenneté européenne.

Monsieur le Président du Tribunal, permettez-moi de vous féliciter, vous et vos collègues, ainsi que tous vos collaborateurs, des excellentes prestations fournies au cours de ces dix premières années d'existence du Tribunal, puisque vous êtes parvenu, par votre action, à renforcer les droits des citoyens européens et à faire respecter la primauté du droit au sein de notre société européenne. Je vous remercie de votre attention.

(1) Voir notamment l'avis 1/91, projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre échange, d'autre part, concernant la création de l'Espace Économique Européen [1991] RJC I-6079; Affaire 294/83 parti écologiste Les Verts contre le Parlement [1986] RJC 1339.

(2) Voir à ce sujet le document du Conseil de l'Europe intitulé "*l'Administration et vous: un manuel*", 1996 p.18.

(3) Affaire C-58/94 *Pays-Bas contre le Conseil*, [1996] RJC I-2169.

(4) Affaire T-14/98, jugement du 19 juillet 1999.

(5) [1996] RJC I-2171, point 19.

(6) Paragraphe 2 de la Déclaration No 19 : "*La conférence invite la Commission à veiller... au respect par les États membres de leurs obligations. Elle invite la Commission à publier périodiquement un rapport complet à l'intention des États membres et du Parlement européen*". L'Article 211 CEE (ancien article 155) demande que la Commission "*veille à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci*".

(7) Un formulaire de recours réactualisé a été publié au *Journal officiel* du 30 avril 1999: JO C 119/5/1999.



- (8) 303/97/PD, voir le rapport annuel 1997 du médiateur, page 270.
- (9) Plainte 16/17 du 17.1.95/GS/IT, voir le rapport annuel 1997 du médiateur, page 191.
- (10) Code de conduite conjoint du Conseil et de la Commission (JO 1993 L 340/41, mis en oeuvre par décision du Conseil du 20 décembre 1993 sur l'accès du public aux documents du Conseil (JO 1993 L 340/43 et par décision de la Commission du 8 février 1994 sur l'accès du public aux documents de la Commission (JO 1994 L 46/58).
- (11) Article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731: *"Les services concernés du Secrétariat général s'efforceront de trouver une solution équitable dans le cas de demandes répétées et/ou de demandes portant sur des documents très volumineux"*.
- (12) Affaires T-194/94, *John Carvel et le Guardian contre le Conseil* Conseil [1995] RJC II-2765; T-105/95 *Fonds mondial pour la nature contre la Commission* [1997] JC II-313; Affaire T-174/95 *Svenska Journalistförbundet contre le Conseil* [1998] RJC II-2289.
- (13) Plaintes 1053/96/IJH et 1097/96/IJH.
- (14) Plainte 633/97/PD.
- (15) Affaire T-188/97 *Rothmans International BV contre la Commission* , jugement du 19 juillet 1999.
- (16) Adressé avec la plainte 633/97/PD.