



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des affaires constitutionnelles

2012/2024(INI)

10.10.2012

AVIS

de la commission des affaires constitutionnelles

à l'intention de la commission des affaires juridiques

relatif au droit de procédure administrative de l'Union européenne
(2012/2024(INI))

Rapporteure pour avis: Anneli Jäätteenmäki

(Initiative – article 42 du règlement)

PA_NonLeg_art42

SUGGESTIONS

La commission des affaires constitutionnelles invite la commission des affaires juridiques, compétente au fond:

- à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:
 - A. considérant que le manque de confiance des citoyens constitue actuellement un problème urgent pour l'Union européenne et qu'il peut affecter sa légitimité; considérant que pour répondre aux préoccupations des citoyens, l'Union européenne doit leur apporter des réponses rapides, claires et visibles;
 - B. considérant que le traité de Lisbonne prévoit l'adoption d'un règlement sur l'administration européenne sur la base de l'article 298 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), qui n'a toujours pas fait l'objet de mesures d'application;
 - C. considérant que toutes les actions de l'Union européenne doivent être conformes aux principes de l'état de droit et de la séparation des pouvoirs;
 - D. considérant que l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui reconnaît le droit à une bonne administration en tant que droit fondamental des citoyens, est devenu juridiquement contraignant en tant que droit primaire, en vertu des dispositions de l'article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne;
 - E. considérant que l'article 298 du traité FUE fournit une base juridique appropriée pour l'adoption d'un droit européen de procédure administrative;
 - F. considérant que le code de bonne conduite administrative préparé par le Médiateur européen et approuvé par le Parlement le 6 septembre 2001¹ constitue une bonne base pour le nouveau règlement, de même que les "principes éthiques pour les fonctionnaires de l'UE" publiés par le Médiateur le 19 juin 2012 et la recommandation du Conseil de l'Europe relative à une bonne administration; considérant l'expérience acquise par l'activité du Médiateur européen, qui pourrait également être utilisée dans ce contexte;
 - G. considérant qu'un règlement sur le droit administratif européen permettrait la convergence future des règles nationales en matière de droit administratif en ce qui concerne les principes généraux applicables aux citoyens ainsi que le renforcement du processus d'intégration dans ce domaine;
 - H. considérant qu'au vu des recommandations du groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, un ensemble de règles claires et contraignantes pour l'administration de l'Union européenne constituerait un signal positif en matière de lutte contre la corruption dans les administrations publiques;
 - I. considérant qu'un règlement permettrait de stimuler la coopération et l'échange de bonnes

¹ Résolution du Parlement européen sur le rapport spécial du Médiateur européen au Parlement européen faisant suite à une enquête de propre initiative sur l'existence, au sein de chaque institution ou organe communautaire, d'un code, accessible au public, relatif à la bonne conduite administrative (JO C 72E du 21.3.2002, p. 331).

pratiques entre les administrations nationales et l'administration de l'Union et de satisfaire de la sorte aux objectifs fixés à l'article 298 du traité FUE;

1. appelle la Commission à soumettre, sur la base de l'article 298 du traité FUE, une proposition de règlement comprenant les principes fondamentaux de bonne administration et établissant des normes de qualité et des garanties procédurales minimales à respecter par l'ensemble des institutions, organes, bureaux et agences de l'Union;
- à incorporer dans l'annexe à sa proposition de résolution les recommandations suivantes:
2. le règlement doit établir une garantie et fixer des règles de procédure plus détaillées afin d'assurer le respect des principes fondamentaux de séparation des pouvoirs, d'une bonne administration, à savoir les principes de légalité et de sécurité juridique, de proportionnalité, d'indépendance, d'impartialité et d'équité, de légitimité des attentes et d'égalité;
3. le règlement devrait faire office de législation-cadre dotant l'administration européenne d'un socle universel de principes et fixer une procédure applicable en tant que règle "de minimis" en l'absence de "lex specialis".
4. de même, considérant que le principe de bonne foi est aujourd'hui universellement reconnu comme un principe fondamental du droit, qui doit être indispensable à la création d'un climat de confiance et de prévisibilité dans les relations entre les particuliers et l'administration, il est recommandé qu'il figure au nombre des principes généraux qui doivent régir l'activité administrative;
5. le principe de la poursuite de l'intérêt public et le principe de bonne foi doivent donc être ajoutés aux principes généraux de bonne administration;
6. l'administration de l'Union européenne doit être guidée par le principe du service, en vertu duquel l'administration doit agir dans un esprit de service aux citoyens, en fournissant par exemple aux citoyens les conseils dont ils ont besoin et en répondant à leurs questions, en motivant par écrit les décisions adoptées et en leur indiquant les voies de recours à leur disposition;
7. une obligation générale imposant aux institutions, organes, bureaux et agences d'agir dans un délai raisonnable doit être spécifiée dans les règles de procédure concernées;
8. les règles de procédure doivent garantir, conformément au point a) de l'article 41, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux, que la personne concernée sera entendue avant qu'une mesure individuelle qui affecterait ses droits ou ses intérêts ne soit prise à son encontre;
9. le droit à l'information des citoyens doit être mis en œuvre au moyen d'une règle contraignant les institutions, organes, bureaux et agences à communiquer aux citoyens en temps utile toute information dont ils pourraient avoir besoin pour défendre leurs droits et, en outre, en donnant aux citoyens l'accès aux documents visés par le règlement (CE)

n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission¹, ainsi qu'en leur donnant le droit de consulter leur dossier personnel; les institutions, organes, bureaux et agences doivent être tenus de conserver un registre de leurs documents;

10. sachant que tout citoyen a le droit, conformément à l'article 20, paragraphe 2, point d) du traité FUE, de communiquer dans la langue officielle de son choix dans sa correspondance avec l'administration de l'Union, le langage utilisé par les institutions lorsqu'elles s'adressent aux citoyens doit être clair et intelligible;
11. afin de promouvoir le recours à des moyens extrajudiciaires de règlement des litiges, il convient de prévoir des voies de recours administratifs contre des décisions adoptées par les institutions, organismes, bureaux et agences de l'Union.

¹ JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le traité de Lisbonne est entré en vigueur il y a deux ans et demi. L'article 298 sur la qualité de l'administration est le seul des nouveaux articles du traité sur la base duquel la Commission n'ait encore pris aucune mesure. Il est grand temps de le faire.

La confiance dans l'administration peut être améliorée de façon décisive par l'adoption d'une loi sur l'administration s'appliquant à toutes les institutions de l'Union européenne, laquelle déterminera les principes et les pratiques d'une bonne administration. Ce règlement se fondera sur l'article 298 du traité de Lisbonne, dont les termes sont les suivants: "*Dans l'accomplissement de leurs missions, les institutions, organes et organismes de l'Union s'appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante. Dans le respect du statut et du régime adoptés sur la base de l'article 336, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, fixent les dispositions à cet effet.*"

Le droit à une bonne administration est défini par l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En vertu de cet article, toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes, bureaux et agences de l'Union. Cet article prévoit également le droit d'être entendu, le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, le droit à réparation, le droit de s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et l'obligation, pour l'administration, de motiver ses décisions.

Cette liste de droits, de même que les règles existantes en matière de bonne administration, constituent le fondement sur lequel la proposition de règlement doit être élaborée. Les règles relatives à une bonne administration en Europe, formulées par le Médiateur européen et adoptées par le Parlement européen en 2001, en particulier, sont des exemples à suivre. Les recommandations du Conseil de l'Europe en matière de bonne administration peuvent également servir de base au règlement.

Le règlement en matière d'administration doit couvrir l'ensemble des institutions, organes et agences de l'Union européenne. Il ne peut cependant pas concerner les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre les décisions de l'Union européenne.

La légitimité exige, d'une part, que les citoyens soient convaincus qu'ils peuvent avoir une influence sur la politique menée par l'Union européenne dans le cadre d'un processus de décision démocratique et, d'autre part, qu'ils aient foi en l'équité et en l'impartialité de l'administration de l'Union européenne.

L'inscription des procédures administratives dans le règlement sera un gage de sécurité pour les citoyens, mais aussi pour les fonctionnaires de l'Union européenne, qui pourront l'invoquer dans le cadre de leur activité. La loi sur une bonne administration constituera également une base sur laquelle la Cour de justice de l'Union européenne pourra fonder ses décisions dans les affaires relatives à l'administration de l'Union.

Il existe actuellement différentes instructions sectorielles concernant les procédures administratives. Ces instructions se rapportent notamment à la politique en matière de concurrence, à la politique régionale et à la politique des consommateurs. Malheureusement, ces dispositions touchent divers aspects de la législation de l'Union européenne et ne sont pas uniformisées.

L'ouverture est un élément central de la bonne administration. Elle constitue également le plus important facteur de renforcement de la confiance. La révision du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès aux documents est en cours auprès du Parlement européen et du Conseil depuis de nombreuses années. Il est évident que le futur droit sur l'administration devra observer les dispositions de ce règlement. Il conviendra cependant d'aller beaucoup plus loin que le règlement sur certains points. Par exemple, l'obligation d'enregistrer les documents, que ne prévoit pas le règlement (CE) n° 1049/2001, devra être inscrite dans le droit sur l'administration.

Le code de bonne conduite administrative rédigé par le Médiateur européen présente l'idée selon laquelle l'administration des institutions de l'Union européenne devrait observer certains principes de service. Les fonctionnaires doivent par conséquent, dans la mesure du possible, faciliter les rapports entre les citoyens et les institutions. Il est indispensable à cet effet que les citoyens reçoivent des réponses à leurs questions, qu'ils soient dirigés vers les instances compétentes et qu'ils soient pris en charge de manière adéquate.

La langue constitue l'un des principaux problèmes auxquels les citoyens sont confrontés dans leurs rapports avec l'administration de l'Union européenne. Bien que le traité dispose que les citoyens doivent pouvoir s'adresser aux institutions dans n'importe quelle langue officielle de l'Union européenne, le langage employé n'en est pas pour autant compréhensible. Les subtilités du langage juridique et administratif perdent en clarté une fois traduites dans une autre langue. Les fonctionnaires des institutions doivent recevoir une formation sur l'usage d'un langage compréhensible.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	9.10.2012
Résultat du vote final	+: 22 -: 0 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Alfredo Antoniozzi, Andrew Henry William Brons, Carlo Casini, Andrew Duff, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, Indrek Tarand, Rafał Trzaskowski, Manfred Weber
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Zuzana Brzobohatá, Andrea Češková, Marietta Giannakou, Anneli Jäätteenmäki, Vital Moreira, Helmut Scholz, György Schöpflin