

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des pétitions

PROVISOIRE
2005/2243(INI)

18.1.2006

PROJET DE RAPPORT

sur le rapport spécial du médiateur européen faisant suite au projet de recommandation adressé au Conseil de l'Union européenne dans la plainte 2395/2003/GG concernant la publicité des réunions du Conseil lorsqu'il agit en qualité de législateur
(2005/2243(INI))

Commission des pétitions

Rapporteur: David Hammerstein Mintz

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	8

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le rapport spécial du médiateur européen faisant suite au projet de recommandation adressé au Conseil de l'Union européenne dans la plainte 2395/2003/GG concernant la publicité des réunions du Conseil lorsqu'il agit en qualité de législateur (2005/2243(INI))

Le Parlement européen,

- vu le rapport spécial du médiateur européen au Parlement européen consécutif au projet de recommandation adressé au Conseil de l'Union européenne dans la plainte 2395/2003/GG¹,
 - vu l'article premier du traité sur l'Union européenne,
 - vu l'article 255 du traité instituant la Communauté européenne, relatif à l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission,
 - vu les articles 195 et 207 du traité instituant la Communauté européenne,
 - vu la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne²,
 - vu les conclusions de la présidence du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002,
 - vu l'article 3, paragraphe 7, du statut du médiateur européen³,
 - vu l'article 45 et l'article 195, paragraphe 3, de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des pétitions (A6-0000/2006),
- A. considérant que l'article 195 du traité instituant la Communauté européenne habilite le médiateur européen à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires,
- B. considérant que, dans la plainte 2395/2003/GG adressée au médiateur européen, les plaignants allèguent que les réunions du Conseil, lorsque celui-ci se réunit en sa qualité de législateur, ne sont pas conformes à l'article 1, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, et ne sont publiques que dans la mesure prévue aux articles 8 et 9 du règlement intérieur du Conseil du 22 juillet 2002⁴,
- C. considérant que les plaignants estiment que les réunions du Conseil, lorsque celui-ci se réunit en sa qualité de législateur, devraient être publiques, et demandent que le règlement intérieur du Conseil soit modifié dans ce sens,

¹ JO

² Annexe I des conclusions de la présidence du Conseil européen de Laeken les 14 et 15 décembre 2001.

³ JO L 92, du 9.4.2002, p. 13.

⁴ JO L 230, du 28.8.2002, p. 7.

- D. considérant que le Conseil agit en qualité de législateur, au sens de l'article 207, paragraphe 3, second alinéa, du traité instituant la Communauté européenne, lorsqu'il adopte des normes juridiquement obligatoires dans ou pour les États membres, par des règlements, directives, décisions-cadres ou décisions sur la base des dispositions pertinentes des traités, à l'exclusion des délibérations conduisant à l'adoption de mesures d'ordre intérieur, d'actes administratifs ou budgétaires, d'actes concernant les relations interinstitutionnelles ou internationales ou d'actes non obligatoires (tels que conclusions, recommandations ou résolutions)¹,
- E. considérant que, conformément à l'article 1, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, les décisions devraient être prises au sein de l'UE "dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens",
- F. considérant que M. Solana, Secrétaire général du Conseil, a affirmé, dans sa réponse du 19 novembre 2003 à la lettre ouverte des plaignants, que la question de la publicité des délibérations législatives du Conseil rencontrait un écho très positif,
- G. considérant que le Conseil, dans sa réponse au médiateur, a reconnu la grande importance du principe d'ouverture énoncé notamment à l'article 1, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne,
- H. considérant que le Conseil a introduit dans son règlement intérieur adopté en 2000 des règles prévoyant une plus grande ouverture des réunions relatives à son activité législative,
- I. considérant que les États membres ont signé en octobre 2004 le traité établissant une Constitution pour l'Europe, lequel prévoit expressément que le Conseil doit siéger en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif,
- J. considérant que, dans sa réponse à certaines questions précises du médiateur, le Conseil ne fait état d'aucun obstacle à la demande de modification de son règlement intérieur formulée par les plaignants, et n'invoque pas non plus de principes ou d'objectifs prééminents justifiant son refus de rendre publiques les réunions où il agit en qualité de législateur, mais affirme que l'adoption de son règlement est une question politique et institutionnelle qui doit être laissée à son appréciation,
- K. considérant que dans son rapport annuel de 1997², le médiateur européen considère qu'il y a mauvaise administration lorsqu'un organe public n'agit pas en accord avec une règle ou un principe qui s'imposent à lui,
- L. considérant que le médiateur a conclu que le refus du Conseil de se réunir publiquement lorsqu'il agit en sa qualité de législateur, sans fournir de raison valable à ce refus, constitue un cas de mauvaise administration,

¹ Article 6 de la décision du Conseil du 31 mai 1999 portant adoption du règlement intérieur du Conseil (JO L 147, du 12.6.1999, p. 13)

² http://www.euro-ombudsman.eu.int/report97/pdf/fr/rap97_fr.pdf

- M. considérant que le médiateur déclare dans son projet de recommandation au Conseil, conformément à l'article 3, paragraphe 6, du statut du médiateur européen, que le Conseil de l'Union européenne devrait réexaminer son refus de décider de se réunir publiquement lorsqu'il en qualité de législateur; considérant que le médiateur a réitéré sa recommandation dans son rapport spécial adressé au Conseil, en invitant le Parlement européen à adopter sa recommandation sous la forme d'une résolution,
- N. considérant en particulier que lorsque le Conseil adopte des actes classés en "point A", les débats et les travaux législatifs sont en réalité effectués au sein du Coreper et que les actes en question sont simplement approuvés par le Conseil,
- O. considérant que le Conseil agit aussi en tant que législateur lors des réunions des comités de conciliation,
- P. considérant que l'obligation de rendre compte et la responsabilité publique des ministres exigent que les positions et les votes des États membres au sein du Conseil soient connus du public,
- Q. considérant que les deux branches législatives de l'UE continuent à travailler sur la base d'informations partiellement différentes; considérant que les documents de travail du Parlement sont généralement publics, tandis que le Conseil travaille souvent aussi sur des documents et d'informations classifiés, y compris lorsqu'il examine certaines questions dont l'adoption est soumise à la procédure de codécision,
- R. considérant que la présidence britannique a fait deux propositions différentes au Conseil afin de répondre aux recommandations du médiateur, dont l'une aurait impliqué une modification du règlement intérieur du Conseil, tandis que l'autre se contentait de chercher à améliorer la transparence dans le cadre du règlement existant,
- S. considérant que le Conseil a ensuite décidé de ne pas modifier son règlement intérieur,
1. approuve la recommandation adressée par le médiateur européen au Conseil;
 2. estime qu'il est inacceptable que l'organe législatif le plus important de l'UE continue à se réunir à huis clos quand il agit en qualité de législateur;
 3. est d'avis que, alors que l'UE considère qu'il lui appartient de promouvoir la démocratisation et la responsabilité politique, le Conseil devrait répondre aux appels en faveur d'une transparence accrue que lui adressent les parlements, la société civile et le grand public;
 4. est d'avis que la publicité des réunions des organes législatifs n'est pas uniquement une question de principe, mais qu'elle est aussi directement liée au rôle de surveillance qu'ont le Parlement européen et les parlements nationaux, en tant que représentants des citoyens européens;
 5. considère qu'il est primordial pour les parlements nationaux de pouvoir demander des comptes à leurs gouvernements et ministres; est d'avis qu'ils ne sauraient le faire efficacement si le flou persiste sur l'action et les votes des ministres au sein du Conseil;

6. estime que les évolutions récentes relatives au débat autour du processus de ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe ont illustré clairement que les citoyens européens souhaitaient un processus décisionnel plus ouvert dans l'Union européenne;
7. estime que la publicité des réunions accroîtrait la transparence des travaux du Conseil, qui en deviendraient plus intéressants aux yeux des citoyens européens, et que la confiance du public dans la manière de travailler de l'Union européenne et de ses représentants s'en trouverait renforcée;
8. est convaincu qu'une plus grande ouverture entraînera une plus grande responsabilité collective des ministres des gouvernements des États membres, tout en encourageant et en intensifiant le débat public sur les questions européennes;
9. demande au Conseil de modifier à nouveau son règlement intérieur et de changer ses méthodes de travail afin que les réunions relatives à son activité législative soient ouvertes et accessibles au public;
10. considère que les réunions du Coreper constituent une part essentielle des délibérations législatives du Conseil et que, dès lors, elles devraient être concernées par les règles relatives à l'ouverture; estime que le Conseil devrait statuer en procédant à un vote formel et pas seulement à un vote par approbation;
11. rappelle que le Conseil agit également en sa qualité de législateur lorsqu'il participe aux procédures de conciliation;
12. note qu'à l'heure actuelle, les documents préparatoires relatifs aux points de l'ordre du jour des réunions du Conseil ne sont pas accessibles au public; souligne que, dans son règlement adapté, le Conseil devrait clairement préciser la classification et la hiérarchie de ces documents et les rendre accessibles au public;
13. se félicite des conclusions du Conseil du 22 décembre 2005, qui représentent un pas dans la bonne direction, mais déplore que le Conseil n'ait pas modifié son règlement, conformément à la recommandation du médiateur;
14. rappelle qu'une modification du règlement intérieur du Conseil nécessite le soutien de treize des vingt-cinq États membres;
15. considère que, dès lors que tous les gouvernements des États membres ont signé le traité établissant une Constitution pour l'Europe, la modification du règlement intérieur du Conseil ne devrait pas rencontrer d'opposition, puisque le principe en a déjà été accepté politiquement par tous les gouvernements des États membres;
16. souligne que le Parlement européen a pleinement soutenu le traité établissant une Constitution pour l'Europe et les efforts consentis pour son entrée en vigueur; souligne qu'il ne faudrait pas voir dans la modification du règlement intérieur du Conseil un substitut à l'ensemble ou à certaines parties du traité établissant une Constitution pour l'Europe, mais une adaptation depuis longtemps nécessaire afin de se conformer à la réalité européenne et de parvenir à une égalité institutionnelle dans l'activité législative de l'Union européenne;

17. invite le Conseil à prendre toutes les mesures nécessaires pour rendre les réunions relatives à son activité législative ouvertes et accessibles au public; demande aussi au Conseil de diffuser, y compris sur Internet, ses réunions publiques et à fournir les dates et ordres du jour de ces réunions suffisamment à l'avance, ainsi qu'à en présenter des comptes rendus in extenso officiels;
18. propose au Conseil de lancer un projet pilote en faveur d'"un processus décisionnel plus transparent", dont l'objet serait l'examen d'une ou plusieurs questions législatives d'actualité lors d'une réunion du Conseil entièrement ouverte et accessible, en s'attachant tout particulièrement à expliquer les procédures suivies et les décisions prises, afin que les citoyens puissent plus facilement les comprendre;
19. invite la présidence en exercice du Conseil à faire de la question de l'ouverture des réunions du Conseil au public une priorité de l'ordre du jour du Conseil européen;
20. invite toutes les parties intéressées à insister dans toute la mesure du possible auprès du Conseil, afin de le convaincre de se conformer à la recommandation du médiateur et d'adapter son règlement intérieur;
21. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, ainsi qu'aux gouvernements et parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction

Lors de sa réunion d'octobre 2005, la commission des pétitions a entendu le médiateur européen - qui intervenait pour la première fois de sa propre initiative (conformément à l'article 195, paragraphe 3 du règlement du Parlement) - lui présenter son rapport spécial sur la transparence des réunions du Conseil des ministres lorsqu'il se réunit en tant que législateur. La commission a décidé de demander l'autorisation de rédiger un rapport d'initiative sur le rapport spécial du médiateur, pour lequel M. Hammerstein Mintz a été nommé rapporteur.

Dans son rapport spécial, le médiateur européen, M. Diamandouros, est arrivé à la conclusion que le Conseil n'a fourni aucune raison valable pour refuser de se réunir publiquement lorsqu'il agit en tant que législateur. Il recommande au Conseil de l'Union européenne de réexaminer son refus de décider de se réunir publiquement lorsqu'il agit en tant que législateur, invitant par ailleurs le Parlement à adopter sa recommandation sous la forme d'une résolution.

L'enquête du médiateur dans cette affaire fait suite à une plainte du député européen allemand Elmar Brok et d'un représentant des jeunes du parti allemand de la CDU, alléguant que le règlement intérieur du Conseil n'est pas conforme à l'article 1, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (tel qu'il a été modifié par le traité d'Amsterdam en 1997) selon lequel le Conseil et les autres institutions et organes communautaires doivent prendre leurs décisions dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens.

Le Conseil a argué que le degré d'ouverture de ses réunions était un choix politique dont la décision revenait au Conseil lui-même. Le médiateur a réfuté cet argument, affirmant que l'article 1, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, qui est le tout premier article des dispositions communes fondant l'Union européenne, s'applique au Conseil et que même si l'article 207, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne prévoit que le Conseil adopte son propre règlement intérieur, il ne prévoit pas que la décision sur le degré d'ouverture des réunions du Conseil lorsqu'il agit en tant que législateur devrait être considérée comme un choix politique et laissée à l'appréciation du Conseil. De l'avis du Conseil, l'article 1, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne indique simplement que l'Union future devrait être aussi ouverte que possible.

L'article 207, paragraphe 3, précise également que pour l'application de l'article 255, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil définit, dans son règlement, les conditions dans lesquelles le public a accès aux documents du Conseil et détermine les cas dans lesquels il doit être considéré comme agissant en sa qualité de législateur afin de permettre un meilleur accès aux documents. Le médiateur a estimé que les développements ultérieurs (c'est-à-dire depuis 1997) devaient également être pris en compte. Il a fait observer que le Conseil avait adopté un nouveau règlement intérieur en 2000 qui prévoyait une plus grande ouverture de ses réunions relatives à son activité législative, indiquant clairement, aux yeux du médiateur, que des mesures devaient - et pourraient - être prises en vue d'augmenter la transparence de son activité législative. L'adoption de ce nouveau

règlement intérieur confirme également qu'il était et est possible d'agir ainsi dans le cadre du droit communautaire actuel.

Le médiateur a conclu, par conséquent, que le Conseil n'avait pas présenté de raisons valables pour lesquelles il serait dans l'impossibilité de modifier son règlement intérieur afin d'ouvrir au public les réunions en question. Il considère qu'il s'agit là d'un cas de mauvaise administration.

Transparence

Bien avant la déclaration de Laeken, le Parlement européen, les parlements nationaux, des ONG et la société civile, demandaient déjà davantage d'ouverture dans le processus décisionnel européen.

Récemment, il y a eu un regain de demandes en faveur de l'ouverture des réunions du Conseil au public, notamment de la part d'un certain nombre de députés britanniques au Parlement européen, issus de différents partis politiques, dans une déclaration écrite¹ invitant le Conseil à appliquer les principes d'ouverture et de transparence à ses travaux législatifs. La présidence britannique a tenu compte de cette demande de transparence accrue et M. Blair a ainsi affirmé devant le Parlement européen qu'il y avait d'excellentes raisons pour que le Conseil légifère publiquement. Il a proposé d'examiner cette question lors de la présidence britannique. En outre, les sondages d'opinion et les déclarations des ONG, de la société civile et du monde universitaire mettent en évidence le souhait des citoyens de voir leurs gouvernements rendre davantage compte de leurs actions pour ce qui est des questions européennes.

La publicité des réunions des organes législatifs n'est pas uniquement une question de principe, mais a également une importance directe pour le rôle de surveillance du Parlement européen et des parlements nationaux. Il est ainsi primordial pour les parlements nationaux de pouvoir demander des comptes à leurs gouvernements et aux différents ministres, ce qu'ils ne pourront faire efficacement si l'action des ministres au sein du Conseil reste floue.

Les évolutions récentes en ce qui concerne le débat autour du processus de ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe ont illustré clairement que les citoyens européens souhaitaient un processus décisionnel plus ouvert dans l'Union européenne. La publicité des réunions accroîtrait la transparence des travaux du Conseil, qui présenteraient plus d'intérêt aux yeux des citoyens européens.

L'ouverture pourrait avoir une portée considérable et modifiera profondément la nature du Conseil. Les ministres devront s'exprimer et délibérer sous le contrôle direct des médias et des parlements nationaux. Les citoyens seront en mesure d'assister aux délibérations relatives aux lois par lesquelles ils seront liés en tant que citoyens de l'Union européenne. Les gouvernements nationaux seront contraints de rendre publiques et de justifier les positions qu'ils ont défendues au sein du Conseil. Cela stimulera et intensifiera le débat public sur les questions européennes, tout en accentuant la responsabilité collective des ministres. En outre,

¹ Déclaration écrite 0045/2005 déposée par Chris Davies, Nigel Farage, Timothy Kirkhope, Jean Lambert et Gary Titley sur le Conseil des ministres et ses activités législatives secrètes.

les débats y gagneront en honnêteté et en transparence. L'ouverture des réunions du Conseil contribuera aussi à mettre fin au processus décisionnel traditionnellement "diplomatique" et sinueux qui prévaut au sein du Conseil, pour l'ouvrir à la réalité européenne, dans laquelle les décisions législatives sont prises en toute ouverture et transparence.

Le rôle du Parlement européen

L'article 195 du traité instituant la Communauté européenne prévoit que le médiateur est habilité et tenu d'identifier et d'examiner les cas de mauvaise administration dans les activités des institutions ou organes communautaires, ainsi que de promouvoir un bon comportement administratif. Dans son rapport spécial, le médiateur aborde donc la question de la transparence d'un point de vue technique, prenant bien soin de souligner que la plainte qu'il a examinée ne concerne pas l'activité législative du Conseil en tant que telle, mais la question de savoir si les réunions du Conseil relatives à son activité législative devraient être publiques.

Le médiateur considère que les réunions du Conseil relatives à son activité législative ne sont pas ouvertes au public et que le refus du Conseil de les ouvrir au public est un cas de mauvaise administration.

Le rapport spécial démontre qu'il n'est pas nécessaire de réviser le traité et qu'il suffirait de modifier le règlement intérieur du Conseil. En effet, à la suite des réformes décidées à Séville¹, ce règlement a été modifié afin d'accroître la transparence et le Conseil se réunit désormais en partie publiquement lorsqu'il légifère.

Votre rapporteur approuve les conclusions du médiateur et estime inacceptable qu'un organe législatif important de l'UE continue à légiférer à huis clos, d'autant plus que l'UE se présente en héraut de la démocratisation et de la responsabilité politique. Il conviendrait donc qu'elle joigne le geste à la parole.

Votre rapporteur est d'avis que le Parlement européen, par l'intermédiaire de ses commissions compétentes, et conjointement avec toutes les autres parties œuvrant en faveur d'une plus grande transparence de la gouvernance européenne, devrait insister dans toute la mesure du possible auprès du Conseil afin de le convaincre de se conformer à la recommandation du médiateur et d'adapter son règlement.

En l'espèce, les plaignants se prévalaient également d'une disposition du traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui prévoit que le Conseil siège toujours en public "lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif" (Article I-50, paragraphe 2). Le médiateur souligne toutefois que son rapport spécial est fondé uniquement sur les traités existants et sur le droit communautaire actuel.

Étant donné que tous les gouvernements des États membres ont signé le traité établissant une Constitution pour l'Europe et, partant, approuvé son article I-50, paragraphe 2, on peut difficilement comprendre pourquoi ils ne seraient pas en mesure actuellement de parvenir à un accord sur une modification du règlement intérieur du Conseil, d'autant qu'elle nécessiterait

¹ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002.

seulement le soutien de treize des vingt-cinq États membres. Votre rapporteur tient toutefois à préciser qu'il ne faudrait pas voir dans la modification du règlement intérieur du Conseil un substitut à l'ensemble du traité établissant une Constitution pour l'Europe ou une façon d'en sélectionner exclusivement certaines parties. Les modifications requises constituent une adaptation depuis longtemps nécessaire afin de se conformer à la réalité européenne et de parvenir à une égalité institutionnelle dans l'activité législative de l'Union européenne.

Si le Conseil modifie son règlement intérieur, il importera également de définir clairement les modalités pratiques des réunions publiques du Conseil lorsqu'il légifère et les questions qui devront être examinées lors de ces réunions publiques, afin d'éviter que les débats aient en fait lieu lors de réunions informelles, au sein du Coreper ou davantage en amont, au sein du Conseil européen, et que les réunions publiques ne servent qu'à entériner des décisions déjà prises. Il est également essentiel que le règlement intérieur du Conseil précise clairement tous les types de documents utilisés pour préparer les réunions du Conseil, ainsi que leur statut, et que ces documents soient accessibles au public, afin que celui-ci puisse suivre toutes les étapes préparatoires aux réunions législatives.

Votre rapporteur recommande également que le Parlement européen insiste pour que les réunions publiques du Conseil soient retransmises par radiodiffusion et sur Internet et qu'un compte rendu in extenso officiel des réunions législatives soit publié.