

(A)

Comunidade
Transparencia

074-071

COMMUNAUTES EUROPEENNES
LE CONSEIL

Bruxelles, le 6 novembre 1992
(OR.en)

9780/92

RESTREINT

TRADUCTION NON REVISEE

RAPPORT DE LA PRESIDENCE

au : Conseil "Affaires générales"

du : 9 novembre 1992

Objet : Transparence - Suite du Conseil européen de Birmingham

kel/ajl

1. INTRODUCTION

Le COREPER a engagé les travaux concernant la mise en pratique des lignes directrices relatives à la transparence et contenues dans la DECLARATION DE BIRMINGHAM, qui invite les ministres des Affaires étrangères à proposer des moyens de rendre les travaux des institutions de la Communauté transparents. Dans cette première phase de ses délibérations, le comité s'est penché plus particulièrement sur les aspects qui ont trait au Conseil, notamment :

- l'information sur le rôle et les décisions du Conseil,
- l'accès du public aux informations sur les travaux du Conseil (transparence à l'égard des opinions émises et des positions prises par les délégations au cours du processus décisionnel),
- la simplification de la législation communautaire et un accès plus aisé à celle-ci.

La présidence rappelle qu'une meilleure transparence résultera également d'autres mesures qu'envisage la DECLARATION DE BIRMINGHAM : tel est le cas, par exemple, des consultations plus larges auxquelles la Commission se propose de procéder avant de proposer des textes législatifs (ce qui s'inscrira dans les travaux sur la subsidiarité) et de la détermination de voir les parlements nationaux plus étroitement associés aux activités de la Communauté (1).

La DECLARATION DE BIRMINGHAM invite également la Commission à accélérer ses travaux sur l'amélioration de l'accès du public aux informations dont les autres institutions et elle-même disposent (l'échéance de "fin 1993" prévue dans la déclaration correspondante (n° 17) du traité de Maastricht est avancée à "début 1993"). Ces travaux seront à la base de toute législation communautaire à venir concernant le droit du public à avoir accès aux informations dont les institutions disposent.

II. INFORMATION SUR LE ROLE ET LES DECISIONS DU CONSEIL

On est généralement d'accord pour estimer que le problème majeur n'est pas le manque d'informations sur les travaux des institutions, l'appareil de Bruxelles étant, en pratique, plus transparent que la plupart des processus décisionnels nationaux. Le problème est plutôt de fournir à la presse et au public au sens large des informations plus pertinentes qui leur permettent de voir la forêt derrière l'arbre qui la cache. Les lacunes perçues sont essentiellement les suivantes :

- manque de clarté sur l'objectif que la Communauté veut atteindre (lorsque celle-ci parvient à expliquer clairement ses objectifs et les considérations qui sous-tendent ses politiques, comme dans le cas de l'objectif "marché unique", la réaction du public est très favorable) ;

(1) Le traité sur l'Union européenne contient lui-même de nombreuses nouvelles dispositions qui doivent contribuer à une plus grande transparence. C'est le cas, par exemple, des dispositions concernant le médiateur, le droit d'enquête que se voit attribuer le Parlement européen, le droit des citoyens de l'Union de présenter des pétitions et le rôle accru du Parlement en matière de contrôle budgétaire.

- insuffisance des informations de base permettant de comprendre les tenants et les aboutissants d'une décision communautaire ;
- manières très diverses d'expliquer les décisions du Conseil aux observateurs extérieurs (Les délégations nationales ont tendance à axer leurs briefings de presse sur des aspects nationaux particuliers, ce qui amène souvent à perdre de vue l'optique communautaire dans laquelle les décisions s'inscrivent. Au niveau national, l'information tend généralement à mettre davantage l'accent sur des questions nationales spécifiques que sur les objectifs d'ensemble que la Communauté souhaite atteindre.).

Concernant les solutions qui pourraient être apportées, plusieurs délégations demandent que s'instaure une coopération interinstitutionnelle accrue dans le domaine de l'information. Parallèlement, on constate que les ressources, tant humaines que financières, que le Conseil met actuellement en oeuvre pour l'action d'information, sont inférieures à celles dont la Commission et le Parlement disposent. Davantage de ressources devraient peut-être être consacrées à cette action au Conseil.

Les délégations ont toutes souligné combien il importait de rendre rapidement disponible tout le matériel d'information dans toutes les langues de la Communauté.

Les efforts à entreprendre devront tenir compte des exigences diverses des groupes d'utilisateurs (les journalistes en poste à Bruxelles, les journalistes dans les Etats membres, les autres intermédiaires et le public en général).

Le COREPER a établi une première liste de mesures concrètes qui pourraient rapidement être mises en oeuvre par les délégations et par le Secrétariat général du Conseil (cf. annexe I). Le Conseil est invité à se prononcer, d'une manière générale et préliminaire, sur les idées formulées.

kel/ajl

III. ACCES DU PUBLIC AUX INFORMATIONS SUR LES TRAVAUX DU CONSEIL

1. Les efforts de transparence devraient être axés sur les activités législatives du Conseil et sur les principaux débats de politique au sein du Conseil à propos des questions qui ont trait à l'orientation générale des activités de l'Union. De l'avis général, il ne faudrait pas étendre la transparence aux autres fonctions du Conseil (telles que la coordination des politiques nationales, l'exécution des politiques communautaires, l'élaboration des mandats de négociation avec les pays tiers, la gestion de la politique étrangère et de sécurité commune ou la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures).

2. Concernant l'accès du public ⁽¹⁾ aux délibérations politiques du Conseil de caractère plus général, les exemples ci-après ont été examinés :
 - Délibérations sur les programmes de travail à venir : programmes législatifs de la Commission et, le cas échéant, programmes de travail de la présidence dans chaque Conseil. Le Conseil "Affaires générales" pourrait tenir, à chaque présidence, une demi-journée de débats publics sur l'état d'avancement de la Communauté.

 - Présentation et débat d'orientation préliminaire sur les principales questions qui ont trait à l'évolution de la Communauté (par exemple, premier débat sur le paquet DELORS II ou sur le livre blanc concernant le marché unique).

(1) En pratique, cela ne pourrait se faire, dans l'actuel immeuble du Conseil, qu'en retransmettant les débats sur des écrans de télévision situés dans la salle de presse. La situation serait la même dans le nouvel immeuble, à moins qu'on ne décide dès maintenant de modifier les plans des salles de réunion du Conseil. Il conviendrait de définir ce que l'on entend par "public". S'agirait-il uniquement de la presse ou également des membres du Parlement européen, des représentants de groupes d'intérêt et de "monsieur tout-le-monde" ?

kel/ajl

Pour certaines délégations, la transparence dans ce domaine est un minimum eu égard au mandat de BIRMINGHAM, certaines d'entre elles estimant même ce minimum insuffisant. La plupart des autres délégations font observer que la déclaration de BIRMINGHAM invite uniquement à étudier la possibilité d'une certaine transparence des débats du Conseil. Ces délégations estiment qu'en les rendant publics, on risque, d'une part, de donner des délibérations du Conseil l'image, auprès du public, d'une opération publicitaire orchestrée et, d'autre part, de compliquer le processus de négociation dans les stades ultérieurs.

3. Concernant la discussion par le Conseil de la législation communautaire, deux tendances générales se dégagent des positions des délégations :

- Pour une minorité de délégations, le moment est venu de rendre l'action législative du Conseil plus transparente et aligner ainsi la pratique sur la situation qui prévaut dans les parlements nationaux et au Parlement européen. Vu l'importance que la législation communautaire revêt au quotidien pour le citoyen, on ne saurait accepter plus longtemps que cette législation soit adoptée sans que le public sache comment les décisions sont prises. Les modalités devront refléter la spécificité du processus décisionnel communautaire.

- Pour la plupart des délégations, l'usage actuel devrait, dans l'ensemble, être maintenu. En rendant transparentes les délibérations du Conseil, on risque fortement de cristalliser les positions des délégations et de rendre plus difficile la recherche d'un compromis. Ces délégations font observer que, dans le processus décisionnel du Conseil, les ministres sont uniquement présents lors des sessions du Conseil et que tous les travaux préparatoires se font au niveau des fonctionnaires. Ce processus diffère de celui des parlements nationaux, où les hommes politiques participent activement à l'ensemble du processus législatif et notamment aux nombreuses réunions de commissions qui préparent la session plénière. En rendant les sessions du Conseil largement transparentes au public, on risque de voir les positions se heurter davantage ; la négociation et la recherche d'un compromis satisfaisant, même sur des questions politiquement sensibles, risquent aussi d'être reléguées au niveau des fonctionnaires ou se dérouler en marge de la réunion du Conseil, peut-être entre un nombre limité d'Etats membres. Un tel résultat n'aurait pour effet ni de rehausser l'influence des hommes politiques, ni d'accroître la transparence du processus législatif.

Le COREPER a examiné un certain nombre de suggestions précises.

- a) Fournir des informations écrites sur les travaux du Conseil. Les suggestions ci-après ont été examinées :

- i) publier le procès-verbal du Conseil (en général, ce procès-verbal indique la décision prise ou les conclusions arrêtées par le Conseil ainsi que les déclarations que celui-ci, la Commission ou un Etat membre, a faites et qui sont inscrites audit procès-verbal ; il a toutefois été fait observer que si les déclarations inscrites au procès-verbal étaient publiées, leur nature juridique en serait changée) ;

- ii) publier des informations sur le sens dans lequel les différents Etats membres se sont prononcés lors d'un vote formel (et, à leur demande, l'explication de leur vote).
- b) Trois formules possibles ont été étudiées en vue de donner au public un accès direct aux délibérations que le Conseil consacre à certaines propositions d'actes législatifs, à savoir :
- i) accès général à toutes les délibérations des ministres au sein du Conseil concernant les propositions d'actes législatifs, à moins que, pour des raisons déterminées, le Conseil n'en décide autrement à la majorité simple ;
 - ii) débat ouvert à certains stades seulement du processus décisionnel, par exemple :
 - = débat d'orientation initial : ouvert au public ;
 - = négociations détaillées entre les délégations : en sessions restreintes. (Ces négociations se dérouleront en partie au Conseil même et en partie au COREPER et au niveau des experts. C'est le stade du processus législatif qui ressemble le plus au stade des commissions dans les procédures législatives nationales, stade qui, dans la plupart des Etats membres, n'est généralement pas accessible au public). Il a été suggéré d'assurer la transparence par des contacts confidentiels ad hoc avec le Parlement européen, à des fins d'information, concernant l'état des travaux au sein du Conseil à ce stade ;
 - = stade de la décision - débat final, y compris explication de la position finale et vote : ouvert au public (l'ouverture à ce stade de la session du Conseil pourrait être remplacée par une information écrite - cf. ci-dessus) ;

iii) débat du Conseil uniquement pour certaines propositions d'acte législatif importantes.

La décision d'ouvrir l'accès à la session du Conseil pourrait être laissée à l'initiative de la présidence, cas par cas (aux termes du règlement intérieur du Conseil, les sessions peuvent être rendues publiques sur décision unanime du Conseil ; celui-ci pourrait commencer à faire usage de cette possibilité). On a fait valoir qu'en procédant cas par cas, on pourrait avancer progressivement sur la voie de la transparence en tenant compte de l'expérience acquise ; il est clair, toutefois, que dès lors qu'un type déterminé de délibérations du Conseil aura été rendu public, il sera difficile de faire marche arrière.

Par exemple :

Au moins un débat par Conseil et par présidence, sur un nouvel acte législatif important ou sur d'autres événements importants dans la Communauté. Au sein du Conseil "Affaires générales", il pourrait y avoir, lors de chaque présidence, un débat ouvert sur l'état d'avancement de la Communauté portant, éventuellement, sur le programme de travail annuel de la Commission.

IV. SIMPLIFICATION DE LA LEGISLATION COMMUNAUTAIRE ET ACCES PLUS AISE A CELLE-CI

Dans sa DECLARATION DE BIRMINGHAM, le Conseil européen a souhaité "que la législation communautaire devienne plus simple et plus claire". Le COREPER a procédé à un premier échange de vues sur les mesures qui pourraient être arrêtées à cet effet.

A ce stade, les suggestions ci-après peuvent être soumises à l'attention du Conseil, étant entendu qu'elles devront être approfondies :

- établir des "directives de qualité législative" (en se fondant sur l'expérience acquise dans ce domaine au niveau national),

- oeuvrer pour concrétiser les projets actuels élaborés sous l'égide de l'Office des publications commun à toutes les institutions et visant à mettre à la disposition du public un texte de législation communautaire consolidé dès qu'un acte est adopté modifiant un acte précédent. Ce service peut devenir opérationnel en début d'année 1993 pour tout nouveau texte adopté et, deux ans après, pour toute la législation communautaire existante ;

- conclure un accord interinstitutionnel qui permette d'arrêter rapidement un droit communautaire codifié, qui remplacerait la législation existante par une nouvelle législation codifiée sans en changer le fond. Un groupe de travail composé des services juridiques de la Commission, du Conseil et du Parlement contribuerait à réaliser le gros oeuvre permettant d'adopter le plus vite possible une législation communautaire codifiée selon le processus décisionnel normal de la Communauté. Le fait que, dorénavant, la Commission inclura la codification du droit communautaire dans son programme législatif devrait faciliter cette opération.

On trouvera en annexe II davantage de détails sur ces suggestions et sur d'autres dans ce domaine.

V. CONCLUSION

Pour la poursuite des travaux du COREPER dans la perspective du Conseil européen d'Edimbourg, il serait utile que le Conseil "Affaires générales" fournisse une orientation politique sur les points ci-après.

- a) Faut-il envisager des mesures assurant une meilleure transparence dans les trois chapitres (chapitres II à IV) ?
- b) Concernant l'information (chapitre II), est-il envisageable de mettre en oeuvre en janvier 1993 les mesures énumérées à l'annexe I ?
- c) Concernant l'accès (chapitre III), jusqu'où le Conseil pense-t-il pouvoir aller dans le sens indiqué par le Conseil européen de Birmingham ?
- d) Concernant une législation plus simple et plus aisée d'accès (chapitre IV), les propositions figurant à l'annexe II doivent-elles être approfondies ?

kel/gl

ANNEXE I

INFORMATION SUR LE ROLE DU CONSEIL

A. Transparence des décisions du Conseil

- Etendre à tous les services du Conseil la pratique qui, au fil des ans, s'est instaurée pour la plupart des sessions du Conseil et qui consiste à exposer en détail les conclusions du Conseil dans les communications à la presse (à l'exception des informations qui pourraient nuire aux intérêts des Etats membres, du Conseil ou de la Communauté, telles que les informations sur les mandats de négociation). Mettre davantage l'accent sur la publication d'explications sommaires de "points A" importants adoptés par le Conseil. Plus grande rigueur rédactionnelle afin de rendre les conclusions intelligibles du public.
- Meilleure information de base sur les décisions du Conseil (à savoir les objectifs, l'historique, le lien avec d'autres sujets) et, si possible, diffusion lors des briefings de presse précédant l'ouverture des travaux du Conseil. Moyens suggérés : fiches d'information élaborées par le Secrétariat général et rédigées en des termes qui ne soient pas hermétiques. Cela pourrait également couvrir, à l'avenir, des questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que de la politique intérieure et de justice, étant entendu que la confidentialité devra être sauvegardée dans certains domaines.
- Organiser de manière systématique, avant les sessions du Conseil, des briefings de presse tenus par la présidence, assistée du Secrétariat général du Conseil (actuellement, les présidences ne tiennent pas toutes de tels briefings, qui sont souvent limités aux journalistes de tel ou tel Etat membre).
- Publier l'exposé des motifs qui accompagnent les positions communes instaurées par le Conseil conformément aux articles 189 B et 189 C.

B. Davantage d'informations générales sur le rôle et sur les activités du Conseil

- Sous la responsabilité du Secrétaire général, publier dorénavant, dans les tout premiers mois de l'année, le rapport annuel qui, jusqu'à présent, n'est diffusé qu'après de longs retards. Le but doit être de le rendre plus intéressant et mieux compréhensible du public. Par ailleurs, il doit compléter le rapport annuel de la Commission et non faire double emploi avec celui-ci. Il pourrait en être fait un résumé succinct, à large diffusion.
- Accroître les activités du Conseil en matière d'information en général. Accélérer l'activité d'information, déjà très intense (visites de groupes) entreprise par les services du Secrétariat général. Mettre sur pied un programme de visites de journalistes n'ayant pas leur poste permanent à Bruxelles, et plus particulièrement de journalistes chargés de l'actualité communautaire (en coopération avec la Commission).

C. Coopération et transmission plus rapide du matériel

- Intensifier l'action de l'actuel groupe d'information du Conseil et l'étendre aux autres institutions afin de mettre au point des stratégies d'information concertées.
- Veiller à la coopération entre les Etats membres et les institutions communautaires dans le domaine de l'information.
- Utiliser les nouvelles technologies de communication : bases de données, courrier électronique pour rendre l'information disponible en dehors des lieux de session du Conseil (Bruxelles, Luxembourg).

kel/gl

ANNEXE II

SIMPLIFICATION DE LA LEGISLATION COMMUNAUTAIRE
ET ACCES PLUS AISE A CELLE-CI

I. Rendre la nouvelle législation communautaire plus claire et plus simple

La technicité de la plupart des textes et la nécessité de trouver un compromis entre les positions des différentes délégations nationales rendent souvent la rédaction d'un acte difficile. Des mesures pratiques pourraient néanmoins être envisagées afin d'améliorer la qualité de la législation communautaire. Ainsi

- a) pour la rédaction de la législation communautaire, on pourrait convenir de lignes directrices fixant des critères qui permettent de s'assurer de la qualité de la législation ;
- b) à tous les niveaux des travaux du Conseil, les délégations des Etats membres devraient veiller à s'assurer davantage de la qualité de la législation ;
- c) le service juridique du Conseil pourrait être régulièrement invité à revoir les projets d'actes législatifs avant qu'ils ne soient arrêtés par le Conseil et il pourrait, au besoin, proposer les modifications qui s'imposent pour rendre ces actes les plus simples et les plus clairs possible ;
- d) le groupe des juristes-linguistes, qui procède à la mise au point définitive de tout acte législatif avant son adoption par le Conseil (avec la participation d'experts juridiques nationaux), pourrait être invité à présenter des suggestions visant à simplifier les textes sans toucher au fond.

II. Rendre la législation communautaire actuelle plus accessible

Il est possible de rendre la législation communautaire plus accessible, concise et intelligible en ayant recours plus rapidement et de manière plus structurée, à une consolidation ou à une codification ; on pourrait envisager, à cet égard, d'améliorer le système de base de données CELEX.

1. Améliorer et structurer la consolidation ou la codification de la législation communautaire

Les deux formules possibles, consolidation officieuse et codification officielle ⁽¹⁾ doivent être menées en parallèle.

a) L'Office des publications officielles des Communautés européennes a un rôle important à jouer pour ce qui est de la consolidation officieuse. Un nouveau système sera mis en service à partir de 1993, grâce auquel il sera possible de fournir automatiquement la version consolidée de tout acte législatif communautaire après toute modification ; dans trois ans, le système devrait pouvoir couvrir l'ensemble de la législation communautaire, y compris les actes arrêtés dans le passé, pour autant que des moyens financiers soient mis à disposition en suffisance. Les actes législatifs consolidés pourraient être immédiatement publiés (dans la série C du Journal officiel), éventuellement après insertion des considérants, et/ou ils pourraient être rendus disponibles via CELEX.

(1) Il convient de distinguer clairement la consolidation officieuse de la codification officielle.

- la consolidation officieuse consiste à rassembler, sur le plan rédactionnel et en dehors de toute procédure législative, les fragments épars d'une législation relative à une question donnée ; elle n'a pas d'effet juridique et maintient ces différents fragments en vigueur (cf., par exemple, le texte consolidé du règlement financier, JO n° C 80, du 25.3.1991, p. 1).
- La codification officielle consiste à arrêter un acte formel de législation communautaire via les procédures pertinentes et à abroger tous les textes qui existaient auparavant (cf., par exemple, le texte consolidé du règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, JO n° L 354, du 23.12.1991, p. 1).

- b) Il faut souligner l'importance qu'il convient d'attacher à la codification officielle dans la mesure où elle offre une sécurité juridique pour ce qui est du droit applicable à un moment donné à propos d'une question donnée.

La codification officielle ne peut être opérée qu'en suivant les procédures législatives pertinentes. Aussi convient-il de déterminer les priorités et d'examiner si les trois institutions qui détiennent le pouvoir législatif ne devraient pas convenir d'une méthode de travail accélérée.

- i) La codification officielle pourrait être effectuée en fonction de priorités déterminées après consultations, en prenant pour point de départ le programme de la Commission.
- ii) On pourrait rechercher une méthode de travail qui soit mutuellement acceptable et qui permette d'adopter rapidement et efficacement un droit communautaire codifié, qui remplacerait la législation existante sans en changer le fond ; un groupe de travail composé des services juridiques de la Commission, du Conseil et du Parlement contribuerait à réaliser le gros-oeuvre permettant d'adopter le plus vite possible une législation communautaire codifiée selon le processus décisionnel normal de la Communauté.