

La transparence et l'information européenne
Veerle Deckmyn
Responsable de la bibliothèque et des publications
Institut européen d'administration publique

On reproche souvent à la Communauté européenne le manque de transparence de son fonctionnement vis-à-vis du monde extérieur et l'inadéquation de sa politique d'information.

En réalité, la Communauté, et plus particulièrement la Commission européenne, est bel et bien dotée d'une politique d'information, même si celle-ci peut certainement être améliorée. D'autre part, il incombe aux citoyens de faire un meilleur usage des canaux d'information qui s'offrent à eux.

Avant d'examiner de plus près les initiatives post-Maastricht, nous passerons d'abord en revue les structures d'information de la Communauté européenne.

1. En premier lieu, les **Bureaux d'information nationaux de la Commission européenne et du Parlement européen** qui se trouvent dans chaque Etat membre (généralement dans la capitale du pays) et également dans un certain nombre d'autres pays. Leur tâche originale était essentiellement celle d'une agence de presse, mais leur travail s'est progressivement élargi. Les Bureaux d'information informent le public des activités de la Commission ou du Parlement, fournissent une information spécifique sur demande et peuvent renvoyer des requêtes plus difficiles à un autre organe comme les Centres de documentation européenne (voir ci-dessous). La plupart des Bureaux d'information publient un Bulletin sur les affaires européennes, les aspects politiques ou les activités de la Communauté, et accordent une attention particulière au pays dans lequel ils sont situés. Le Bureau national d'information de la Commission aux Pays-Bas est établi à La Haye et publie le bulletin d'information intitulé "*Europa van Morgen*".

Selon le Commissaire européen chargé de l'information, M. De Deus Pinheiro,¹ il incombe aussi à ces bureaux d'informer la Commission européenne des besoins et des attentes de l'opinion publique pour qu'il puisse en être tenu compte lors de l'élaboration des propositions de politique.

2. En outre, depuis quelque temps déjà, la Commission européenne met en place des **Centres de documentation européenne** (CDE) qui, contrairement aux Bureaux d'information, ne sont pas gérés par la Commission elle-même, mais par des institutions existantes, généralement des universités, dispensant un enseignement et effectuant de la recherche sur l'intégration européenne. Les institutions auprès desquelles la Commission a établi un CDE reçoivent toutes les publications officielles des Communautés dans la langue du pays concerné. Ainsi, les scientifiques peuvent-ils trouver rapidement et facilement les documents dont ils ont besoin pour leur recherche ou travail didactique. Toutefois, les CDE n'ont pas pour seul objectif de stimuler l'enseignement et la recherche scientifique. Les universités ou autres institutions dotées d'un CDE doivent mettre leurs collections à la disposition du public. Toute personne intéressée par un quelconque aspect d'une politique communautaire doit pouvoir consulter les documents dont elle a besoin. La documentation européenne est généralement placée dans une bibliothèque, mais elle doit être gardée dans une section séparée et ne peut donc pas être classée parmi d'autres livres ou documents de la bibliothèque.

3. Mis à part les CDE, la Commission a également créé des centres de documentation plus spécifiques, tels que les **Centres de références sur les Communautés européennes** (petites collections souvent rattachées à des bibliothèques publiques) et les **Bibliothèques dépositaires** pour les universités ou institutions qui ont besoin uniquement d'une collection de base. Enfin, les **Euro-Info-Centres** sont destinés essentiellement au monde des affaires et leur principal objectif est de fournir aux (petites et moyennes) entreprises une information pratique

sur leurs droits et obligations européens ainsi que de se faire l'écho auprès de la Commission des préoccupations et initiatives de ces entreprises.

4. L'**Office des publications officielles** publie les documents des institutions communautaires et stimule leur distribution à travers un réseau de bureaux de vente nationaux dans tous les Etats membres et dans certains pays tiers. Depuis peu, l'Office publie un bulletin trimestriel appelé **EUROP News**² qui est distribué gratuitement et offre aux lecteurs une information récente tout en les tenant au courant des nouvelles publications. Toutes les institutions communautaires sont couvertes dans ce bulletin, ce qui le rend particulièrement intéressant.

5. Chaque institution communautaire possède un **Service central d'information ou du porte-parole**. Ces services peuvent aider à trouver une information sur les activités de leur institution, en particulier lorsqu'il s'agit de documents très récents.

6. Les citoyens qui vivent près de Bruxelles ou de Luxembourg ont un avantage certain, non seulement en raison de leur proximité des institutions communautaires, mais aussi parce qu'ils peuvent faire usage des **Points d'information** récemment établis et très fréquentés.³ Ces points d'information sont des "magasins" situés centralement et fournissent gratuitement des informations et des brochures sur toutes sortes de domaines de politiques communautaires. Parmi les brochures les plus demandées, citons: Les Institutions de la Communauté européenne "L'ABC du droit communautaire"; "Dix leçons sur l'Europe"; "L'Union européenne", etc. Souvent, les brochures sont envoyées par la poste sur demande, à condition que le nombre requis ne soit pas trop grand.

Bien que les services susmentionnés fassent de leur mieux pour fournir aux citoyens une information sur l'intégration européenne, l'on s'est rendu compte lors des récentes controverses sur le Traité de Maastricht, et en particulier après les référendums en France et au Danemark, que les canaux d'information traditionnels ne suffisaient plus.

Le sentiment négatif à l'encontre du Traité de Maastricht qui a fait son apparition dans certains pays peut s'expliquer partiellement par l'inadéquation du flux d'information. Au cours des négociations, le volume des informations fournies était relativement limité; d'autre part, ces négociations étaient menées selon la règle d'une conférence diplomatique traditionnelle. Aucun document de négociation ne fut publié officiellement et les citoyens devaient se rabattre sur la presse spécialisée afin d'obtenir des informations sur la direction que les gouvernements étaient en train de prendre au cours de l'année de négociation 1991. Le texte du Traité lui-même était sans aucun doute un excellent exemple de la formulation diplomatique, mais aussi (pour cette même raison) il était inintelligible pour la plupart des citoyens ordinaires. C'est pourquoi, l'information abondante fournie par le gouvernement danois qui remit à chaque électeur une copie du texte du Traité au cours de la campagne précédant le référendum, eut probablement l'effet contraire à celui escompté.

Finalement, le Traité de Maastricht entra tout de même en vigueur, malgré l'atmosphère de crise qui entourait la ratification du texte du Traité dans les Etats membres. Cependant, un certain nombre de sujets qui firent surface en 1992 et 1993 ne peuvent désormais plus être ignorés. Il n'est plus possible que l'unification européenne soit un thème réservé à une petite élite politique comme c'était jadis le cas; dorénavant, ce sujet doit concerner tous les citoyens européens.

Le Traité de Maastricht contient quelques initiatives en vue d'une plus grande ouverture. Tout d'abord, le Traité prévoit l'institution d'un médiateur européen habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires et, dans ce cadre, le médiateur peut demander l'accès à la documentation et à l'information internes sur ces institutions ou organes. A l'heure

actuelle, on ne peut pas encore dire quelle sera la portée de ce droit d'accès du médiateur; en outre, le premier médiateur européen doit encore être nommé.

Le médiateur est un organe supplémentaire à côté des institutions actuelles et il est là pour assister le citoyen lorsque celui-ci a des problèmes avec les institutions. Le concept de transparence qui émergea en 1992 et 1993 signifie autre chose, à savoir que les activités normales des institutions de prise de décisions (donc, en dehors des plaintes spécifiques relatives à des cas de mauvaise administration) doivent être le plus possible ouvertes et transparentes. Dans ce contexte, le Sommet de Maastricht se limita à une déclaration qui ne fait pas partie des dispositions contraignantes du traité et qui se lit comme suit: "La conférence estime que la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions, ainsi que la confiance du public envers l'administration. En conséquence, la conférence recommande que la Commission soumette au Conseil, au plus tard en 1993, un rapport sur des mesures visant à accroître l'accès du public à l'information dont disposent les institutions."

Dans cette déclaration, la transparence était encore une préoccupation mineure qu'il fallait élaborer davantage après l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne. Cependant, en 1992 et 1993, la transparence se transforma en une condition politique pour l'entrée en vigueur effective. Lors des deux Sommets européens "britanniques" - Birmingham et Edimbourg - dans la seconde moitié de 1992, les chefs d'Etat et de gouvernement européens insistèrent sur la nécessité d'une plus grande transparence. Il fallait montrer clairement aux citoyens les avantages de l'intégration européenne afin de sauver le Traité de Maastricht.

Cette campagne jeta un éclairage nouveau sur la mission confiée à la Commission en vertu de la déclaration de Maastricht. Au printemps 1993, la Commission rendit ses propositions publiques; le 5 mai 1993, la Commission soumit sa première communication aux autres institutions communautaires sur le problème spécifique de "l'accès du public aux documents des institutions",⁴ et le 2 juin elle fit une deuxième communication de nature plus générale sur "La transparence dans la Communauté".⁵ Les principaux points des propositions de la Commission peuvent être résumés comme suit:

- La Commission envisage de faire un plus grand usage des "Livres blancs" et des "Livres verts" afin de prendre le pouls des différents groupes d'intérêts avant d'élaborer des propositions formelles de législation européenne.
- Les documents de travail de la Commission (appelés les COM.DOC) seront inclus chaque semaine dans le Journal officiel afin que les propositions de législation de la Commission puissent être rendues publiques sur une plus grande échelle.
- Les DOC.SEC (documents de travail internes du Secrétariat général de la Commission qui ne sont pas accessibles au public) seront convertis plus souvent en DOC.COM et donc rendus accessibles.
- Tous les documents internes de la Commission seront fournis sur demande, ce qui signifie que la règle actuelle en la matière sera inversée, sauf lorsque cela est impossible pour des raisons de protection de la confidentialité ou de l'intérêt général.
- La législation européenne éparse sur un sujet donné doit être consolidée afin de faciliter l'accès à ces règles.
- La base de données CELEX (base de données juridiques qui contient toute la législation et la jurisprudence communautaires) pourrait être équipée d'un menu plus convivial que le menu actuel. L'Office des publications officielles élabore actuellement ces plans plus en détail.

La plupart de ces propositions peuvent être réalisées par la Commission elle-même. Cependant, une transparence accrue dans le processus décisionnel européen dépend aussi des autres institutions. La Commission a dès lors demandé au Parlement européen et au Conseil de prendre des mesures allant dans le même sens. Après quelques mois de négociations, cela a débouché sur une "Déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité".⁶ Toutefois, cette déclaration ne contient pratiquement rien de concret et le Conseil en particulier fait preuve d'une très grande hésitation. Le Conseil a déclaré qu'il était disposé à discuter l'ouverture de ses réunions et comptes rendus afin de donner au public une meilleure vision du stade final du processus décisionnel européen. En fin de compte, cela n'a pas donné grand chose, si ce n'est une retransmission télévisée absurde et sans lendemain d'une réunion du Conseil. Pour l'heure, une publication systématique des comptes rendus et du comportement de vote lors des réunions du Conseil semble exclue. Dans les années à venir, le Conseil continuera également à fonctionner davantage comme une réunion diplomatique au cours de laquelle des compromis sont atteints à huis clos, que comme un "Sénat" de l'Union européenne dans lequel les opinions des Etats membres sont échangées en public.

Dans sa communication du 2 juin 1993, la Commission incluait aussi dans ses considérations sur la transparence du processus décisionnel le problème connexe mais néanmoins distinct des "relations avec le grand public". Ce dernier n'est pas tant rattaché au problème de l'ouverture dans le processus décisionnel démocratique qu'à la perception du processus d'intégration européenne dans l'opinion publique, qui est devenue peu favorable dans la période de l'après-Maastricht. En mars 1993, un comité consultatif institué par la Commission et dirigé par le membre belge du Parlement européen (et ancien membre de la Commission), M. Willy de Clercq, fit des propositions en vue d'une nouvelle "stratégie de communication"⁷ qui était plutôt comparable à une campagne de relations publiques en bonne et due forme pour l'Europe et qui fut mal accueillie par la presse.⁸ Pour l'instant, la Commission semble préférer faire un usage plus intensif et mieux ciblé des canaux d'information existants, décrits dans la première partie de cet article, plutôt que créer de nouvelles "machines de propagande" sur une large échelle.

Conclusion

Le Traité de Maastricht entra finalement en vigueur le 1er novembre 1993. A présent que les tensions sur la ratification du traité se sont apaisées, on pourrait également assister à un fléchissement de l'enthousiasme des institutions communautaires et des Etats membres pour lancer la transparence promise. Actuellement, cela ne semble cependant pas être le cas, du moins pas à la Commission. En 1994, le bulletin de l'Agence Europe fait encore régulièrement rapport des activités et propositions de la Commission dans ce domaine.⁹ Le 8 février 1994, la Commission prit une décision officielle sur l'accès du public à ses documents,¹⁰ suivie d'une communication expliquant cette décision.¹¹ Les propositions contenues dans les textes doivent maintenant être également suivies dans la pratique par les fonctionnaires de la Commission. En outre, un changement analogue dans les mentalités devrait également se produire dans les autres institutions communautaires. Par ailleurs, je crois qu'il est tout aussi important que les utilisateurs apprennent à utiliser les nouvelles facilités de fourniture d'information et à formuler leurs requêtes avec la plus grande précision possible.

¹ Agence Europe, 29 janvier 1994, nr. 6159, p. 13.

² EUR-OP News, disponible gratuitement et sur demande dans différentes langues. Rue Mercier, 2, L-2985 Luxembourg.

³ Points d'information: Bruxelles: Rond-point Schuman 12, tél.: 32/2/2965555.
Luxembourg: Librairie Brück, Grand Rue 22, tél.: 352/466256.

⁴ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social, COM (93)191 du 5 mai 1993, Journal officiel des CE C 156/5 du 8 juin 1993.

⁵ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social, COM (93)258 du 2 juin 1993, Journal officiel des CE C 166/4 du 17 juin 1993.

⁶ Publiée dans Documents Agence Europe, nr. 1857, 4 novembre 1993.

⁷ Rapport De Clercq, 'Reflection on Information and Communication Policy of the EC', rapport d'un groupe d'experts présidé par W. De Clercq, 1993.

⁸ Voir par exemple NRC Handelsblad, 1er avril 1993, 'Voorstel Europese pr-campagne schiet zijn doel voorbij' (La proposition d'une campagne européenne de relations publiques rate sa cible).

⁹ Agence Europe 1994: Nrs. 6159, 6165, 6168, 6172 et 6174.

¹⁰ Décision de la Commission du 8 février 1994 sur l'accès du public aux documents de la Commission, JOCE L 46/58 du 18 février 1994.

¹¹ Communication de la Commission sur l'amélioration de l'accès aux documents, JOCE L 67/5 du 4 mars 1994.