Le Code européen de bonne conduite administrative

Le Médiateur européen

fr

Le Code européen de bonne conduite administrative

Le Médiateur européen

© Communautés européennes, 2005

Tous droits réservés.

Toute reproduction à des fins éducatives et non commerciales autorisée moyennant mention de la source.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005

ISBN 92-95022-27-0

Imprimé en Belgique

Imprimé sur papier blanchi sans chlore

Table des matières

Préface du Médiateur européen 4

Introduction 6

Le Code européen de bonne conduite administrative 10

Préface du Médiateur européen

Chère lectrice, cher lecteur,

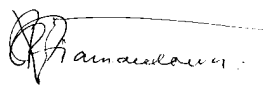
Depuis le 1er avril 2003, date à laquelle j'ai pris mes fonctions en tant que Médiateur européen, je me suis efforcé de promouvoir la bonne administration au sein des institutions et organes de l'Union européenne. Ce travail revêt une double dimension. D'une part, le Médiateur agit en tant que mécanisme de contrôle externe, enquêtant sur des plaintes concernant des cas de mauvaise administration et recommandant des actions correctives, le cas échéant. D'autre part, le Médiateur sert de ressource aux institutions. Il les aide, en effet, à améliorer leurs performances en attirant leur attention sur des domaines à perfectionner. L'objectif final, dans les deux cas, est d'améliorer le service apporté aux citoyens européens.

Le Code européen de bonne conduite administrative est un instrument vital pour le Médiateur dans l'exercice de la dualité de son rôle. Le Médiateur utilise le Code lorsqu'il examine s'il y a eu mauvaise administration, s'appuyant ainsi sur ses dispositions dans sa fonction de contrôle. Mais le Code sert également de guide et de ressource pour les fonctionnaires, encourageant les standards les plus élevés en matière d'administration.

Les citoyens européens ne méritent pas moins. Le droit à la bonne administration par les institutions et organes de l'Union européenne est un droit fondamental, selon l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Le Code explique aux citoyens ce que signifie ce droit en pratique et ce qu'ils peuvent attendre, concrètement, de l'administration européenne. Avec la Charte constituant la partie II du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, nous pouvons être assurés que ce droit deviendra de plus en plus significatif dans les années à venir.

Les citoyens et les fonctionnaires ont montré beaucoup d'intérêt pour le Code depuis son adoption par le Parlement européen en septembre 2001. Son impact ne s'est d'ailleurs pas limité aux institutions et organes de l'Union et je suis ravi de noter que le Code a même été adopté par un nombre d'Etats membres et de pays candidats. En tant que Médiateur européen, je crois qu'il est de mon devoir de continuer à faire connaître les droits et les obligations qu'il contient. C'est pour cette raison que nous avons décidé de publier une nouvelle version du Code dans toutes les langues officielles de l'Union européenne, ainsi que dans les langues des pays candidats.

J'espère que le Code continuera à être un outil de travail utile pour les administrations publiques et un point de référence pour les citoyens à travers toute l'Europe.



P. Nikiforos Diamandouros

Strasbourg, le 5 janvier 2005.

Introduction

Le 6 septembre 2001, le Parlement européen a adopté une résolution approuvant un code de bonne conduite administrative que les institutions et organes communautaires, leurs administrations et leurs fonctionnaires devraient respecter dans leurs relations avec le public.

L'idée d'un code a pour la première fois été proposée par le député européen Roy PERRY en 1998. Le Médiateur européen en a rédigé le texte suite à une enquête d'initiative et l'a présenté au Parlement européen sous la forme d'un rapport spécial. La résolution du Parlement sur le Code est basée sur la proposition du Médiateur, avec quelques modifications apportées par M. PERRY, rapporteur pour la commission des pétitions du Parlement européen.

Le Code tient compte des principes du droit administratif européen contenus dans la jurisprudence de la Cour de justice et s'inspire également de législations nationales.

Le Statut du Code

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été proclamée au cours du sommet de Nice en décembre 2000 et constitue désormais la partie II du Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

La Charte comprend comme droits fondamentaux de la citoyenneté le droit à une bonne administration (Article 41) et le droit de saisir le Médiateur européen de cas de mauvaise administration (Article 43).

L'objectif du Code est d'expliquer de manière plus détaillée ce que le droit à la bonne administration mentionné dans la Charte signifie en pratique.

Droit à une bonne administration

(Article 41 de la Charte des droits fondamentaux [1])

1 Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union.

2 Ce droit comporte notamment :

– le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ;

– le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ;

– l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

3 Toute personne a droit à la réparation par la Communauté des dommages causés par les institutions, ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres.

4 Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue.

(1) L'article 41 de la Charte correspond à l'article II-101 de la Constitution.

Le Médiateur européen enquête sur des cas allégués de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes de l'Union, conformément à l'article 195 du Traité CE et au Statut du Médiateur[2]. La définition de mauvaise administration proposée par le Médiateur dans son Rapport Annuel pour 1997 est que

«il y a mauvaise administration lorsqu'un organisme public n'agit pas en conformité avec une règle ou un principe ayant pour lui force obligatoire.»

Le Parlement européen a approuvé cette définition.

Médiateur
(Article 43 de la Charte des droits fondamentaux[3])

Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre a le droit de saisir le médiateur de l'Union de cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

Le Parlement européen, tout en approuvant le Code, a également adopté une résolution invitant le Médiateur européen à l'appliquer lorsqu'il examine s'il y a eu mauvaise administration, afin de donner effet au droit des citoyens à une bonne administration contenu dans l'article 41 de la Charte. En conséquence, le Médiateur prend dûment en compte les règles et principes contenus dans le Code lorsqu'il examine des allégations de mauvaise administration.

(2) Décision du Parlement européen concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur, JO L 113 du 4.5.1994, p. 15.

(3) L'article 43 de la Charte correspond à l'article II-103 de la Constitution.

Une loi administrative européenne

Lorsqu'il a approuvé le Code, le Parlement européen a appelé la Commission européenne à soumettre une proposition de règlement contenant le Code. L'idée était qu'un règlement soulignerait la nature contraignante des règles et principes qui y sont contenus et s'appliquerait uniformément à toutes les institutions et organes de l'Union européenne, promouvant ainsi la transparence et la cohérence.

Cet objectif pourrait être atteint au mieux, à présent, par le biais d'une proposition de la Commission en vue de l'adoption d'une loi européenne sur la bonne administration. L'article III-398 de la Constitution pourrait servir de base juridique à une telle loi. Il stipule que :

«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 III-427, la loi européenne fixe les dispositions à cet effet.»

Le Médiateur continuera à mettre en avant les bénéfices qui découleraient de la transformation du Code en loi européenne. Cela contribuerait à éliminer la confusion actuelle due à l'existence parallèle de codes différents pour la plupart des institutions et organes de l'Union européenne, garantirait que les institutions et organes appliquent les mêmes principes fondamentaux dans leurs relations avec les citoyens et soulignerait, tant pour les citoyens que pour les fonctionnaires, l'importance de tels principes.

Le Code européen de bonne conduite administrative

Le Code, tel qu'approuvé par le Parlement européen contient les dispositions substantielles suivantes:

Article premier

Disposition générale

Dans leurs relations avec le public, les institutions et leurs fonctionnaires respectent les principes énoncés dans le présent Code de bonne conduite administrative, ci-après dénommé «le Code».

Article 2

Champ d'application personnel

1. Le Code s'applique à tous les fonctionnaires et autres agents soumis au statut et au régime applicable aux autres agents, dans leurs relations avec le public. Le terme fonctionnaire s'applique ci-après aux fonctionnaires et aux autres agents.

2. Les institutions et leurs services administratifs prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les dispositions inscrites dans ce Code s'appliquent également aux autres personnes travaillant pour eux, comme celles travaillant sous des contrats de droit privé, les experts détachés des fonctions publiques nationales et les stagiaires.

3. On entend par public les personnes physiques ou morales, ayant ou non leur résidence ou leur siège statutaire dans un Etat membre.

4. Dans le présent Code, on entend par :

   (a) «institution», une institution ou un organe communautaire ;

   (b) «fonctionnaire», un fonctionnaire ou un autre agent des Communautés européennes.

Article 3

Champ d'application matériel

1. Le Code contient les principes généraux de bonne conduite administrative qui s'appliquent à toutes les relations des institutions et de leurs administrations avec le public, à moins que celles-ci soient régies par des dispositions spécifiques.

2. Les principes énoncés dans ce Code ne s'appliquent pas aux relations entre l'institution et ses fonctionnaires. Celles-ci sont régies par le Statut.

Article 4

Légitimité

Le fonctionnaire agit conformément au droit et applique les règles et procédures inscrites dans la législation communautaire. Il veille notamment à ce que les décisions affectant les droits ou les intérêts des personnes aient une base juridique et à ce que leur contenu soit conforme au droit.

Article 5

Absence de discrimination

1. Dans le traitement des demandes émanant du public et dans la prise de décisions, le fonctionnaire veille à ce que le principe d'égalité de traitement soit respecté. Les membres du public se trouvant dans la même situation sont traités de la même manière.
2. En cas d'inégalité de traitement, le fonctionnaire veille à ce qu'elle soit justifiée par les caractéristiques objectives pertinentes de l'affaire traitée.
3. Le fonctionnaire évite notamment toute discrimination injustifiée entre les membres du public qui serait fondée sur la nationalité, le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Article 6

Proportionnalité

1. Lors de la prise de décisions, le fonctionnaire veille à ce que les mesures prises soient proportionnelles à l'objectif poursuivi. Il évite notamment de restreindre les droits des citoyens ou de leur imposer des contraintes lorsque ces restrictions ou ces contraintes sont disproportionnées par rapport à l'objectif de l'action engagée.
2. Lors de la prise de décisions, le fonctionnaire respecte le juste équilibre entre les intérêts des personnes privées et l'intérêt public général.

Article 7

Absence d'abus de pouvoirs

Les pouvoirs ne sont exercés que pour les buts pour lesquels ils ont été conférés par les dispositions pertinentes. Le fonctionnaire évite notamment d'user de ces pouvoirs à des fins qui n'ont pas de base juridique ou qui ne sont pas motivées par un intérêt public.

Article 8

Impartialité et indépendance

1. Le fonctionnaire est impartial et indépendant. Il s'abstient de toute action arbitraire qui lèse les membres du public ainsi que de tout traitement préférentiel pour quelle que raison que ce soit.
2. La conduite du fonctionnaire n'est jamais guidée par des intérêts personnels, familiaux ou nationaux ou par des pressions politiques. Le fonctionnaire ne prend pas part à une décision dans laquelle lui, ou un de ses proches, a des intérêts financiers.

Article 9

Objectivité

Lors de la prise de décisions, le fonctionnaire tient compte des facteurs pertinents et les pondère comme il se doit dans la décision, tout en excluant tout élément non pertinent.

Article 10

Confiance légitime, cohérence et conseil

1. Le fonctionnaire est cohérent dans sa conduite administrative ainsi qu'avec l'action administrative de l'institution. Il se conforme aux pratiques administratives habituelles de l'institution, à moins qu'il ne soit légitimement fondé de s'écarter de ces pratiques dans un cas spécifique. Ce fondement légitime est enregistré par écrit.
2. Il répond aux attentes légitimes et raisonnables des membres du public à la lumière du comportement antérieur de l'institution.
3. Au besoin, le fonctionnaire conseille le public sur la manière dont doit être introduite une affaire qui relève de son domaine de compétence ainsi que sur la procédure à suivre pendant le traitement de l'affaire.

Article 11

Equité

Le fonctionnaire agit avec impartialité et de manière équitable et raisonnable.

Article 12

Courtoisie

1. Le fonctionnaire est consciencieux, correct, courtois et abordable dans ses relations avec le public. Dans ses réponses à la correspondance, aux appels téléphoniques et aux courriers électroniques, le fonctionnaire s'efforce d'être aussi serviable que possible et il répond de manière aussi complète et exacte que possible aux questions posées.
2. Si la question ne relève pas de sa compétence, le fonctionnaire oriente le citoyen vers le fonctionnaire compétent.
3. Il présente des excuses en cas d'erreur portant préjudice aux droits ou intérêts d'un membre du public, s'efforce de corriger les incidences négatives de son erreur de la façon la plus opportune et informe l'intéressé de toutes voies de recours conformément à l'article 19 du présent Code.

Article 13

Réponse aux lettres dans la langue du citoyen

Le fonctionnaire veille à ce que chaque citoyen de l'Union ou membre du public qui écrit à l'institution dans l'une des langues du traité reçoive une réponse dans la même langue. Dans la mesure du possible, la présente disposition s'applique également aux personnes morales, telles que les associations (ONG) et les entreprises.

Article 14

Accusé de réception et indication du fonctionnaire responsable

1. Toute lettre ou requête adressée à l'institution fait l'objet d'un accusé de réception dans un délai de deux semaines, sauf si une réponse substantielle peut être envoyée endéans cette période.
2. La réponse ou l'accusé de réception indique le nom et le numéro de téléphone du fonctionnaire qui traite le dossier ainsi que le service auquel il appartient.
3. L'envoi d'un accusé de réception et d'une réponse n'est pas nécessaire lorsque les lettres ou les requêtes sont en nombre excessif ou lorsqu'elles revêtent un caractère répétitif ou inapproprié.

Article 15

Obligation de transmission vers le service compétent de l'institution

1. Si une lettre ou une requête destinée à l'institution est adressée ou transmise à une direction générale, une direction ou une unité non compétente pour en traiter, ses services veillent à ce que le dossier soit transmis sans délai vers le service compétent de l'institution.
2. Le service qui reçoit initialement la lettre ou la requête informe l'auteur de cette transmission et indique le nom et le numéro de téléphone du fonctionnaire auquel le dossier a été confié.
3. Le fonctionnaire informe le citoyen ou l'association des erreurs ou omissions qui pourraient s'être glissées dans les documents en leur donnant la possibilité d'apporter les corrections nécessaires.

Article 16

Droit d'être entendu et de faire des observations

1. Dans les cas où les droits ou les intérêts de citoyens sont en jeu, le fonctionnaire veille à ce que les droits de défense soient respectés à chaque étape de la procédure de prise de décision.
2. Dans les cas où une décision affectant ses droits ou ses intérêts doit être prise, tout membre du public a le droit de soumettre des observations écrites, et si nécessaire, de présenter des observations orales avant que la décision ne soit adoptée.

Article 17

Délai raisonnable pour la prise de décision

1. Le fonctionnaire veille à ce qu'une décision relative à chaque demande ou plainte adressée à l'institution soit prise dans un délai raisonnable, sans retard, et en tout cas au plus tard deux mois après la date de réception. La même règle s'applique à la réponse aux lettres envoyées par des membres du public ainsi qu'aux réponses aux notes administratives adressées par le fonctionnaire à ses supérieurs hiérarchiques pour leur demander des instructions concernant les décisions à prendre.
2. Si, en raison de la complexité des questions soulevées, l'institution ne peut pas statuer dans le délai susmentionné, le fonctionnaire en informe l'auteur le plus tôt possible. Dans ce cas, l'auteur doit se voir notifier une décision définitive dans le délai le plus bref possible.

Article 18

Obligation de motiver les décisions

1. Toute décision de l'institution pouvant porter atteinte aux droits ou aux intérêts d'une personne privée doit indiquer les raisons sur lesquelles elle se fonde en précisant les faits pertinents et la base juridique de la décision.
2. Le fonctionnaire évite de prendre des décisions qui reposent sur des motifs brefs ou imprécis ou qui ne contiennent pas de raisonnement individuel.
3. S'il est impossible, en raison du grand nombre de personnes concernées par des décisions similaires, de communiquer de manière détaillée les motifs de la décision et lorsque des réponses standard sont donc apportées, le fonctionnaire assure qu'il apportera ultérieurement une réponse motivée individuelle au citoyen qui en fait expressément la demande.

Article 19

Indication des voies de recours

1. Une décision de l'institution pouvant porter atteinte aux droits ou aux intérêts d'une personne privée doit contenir une indication des voies de recours existant en vue d'attaquer cette décision. Elle doit notamment indiquer la nature des recours, les organes qui peuvent être saisis ainsi que les délais applicables à l'introduction des recours.
2. Les décisions doivent notamment se référer à la possibilité d'engager un recours juridictionnel et de transmettre des plaintes au Médiateur dans les conditions spécifiées respectivement aux articles 230 et 195 du traité instituant la Communauté européenne.

Article 20

Notification de la décision

1. Le fonctionnaire veille à ce que les décisions affectant les droits ou intérêts des citoyens soient notifiées par écrit à la personne ou aux personnes concernées, dès que la décision a été prise.
2. Le fonctionnaire s'abstient de communiquer la décision à d'autres sources aussi longtemps que la ou les personne(s) concernée(s) n'a/n'ont pas été informée(s).

Article 21

Protection des données

1. Le fonctionnaire qui traite les données personnelles d'un citoyen respecte la vie privée et l'intégrité de la personne, conformément aux dispositions du règlement (CE) nº 45/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2000, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données[1].
2. Le fonctionnaire évite notamment de traiter des données personnelles à des fins non légitimes ou de les transmettre à des tiers non autorisés.

(1) JO L 8/1, 12.1.2001.

Article 22

Demandes de renseignements

1. Lorsqu'il est compétent pour l'affaire en cause, le fonctionnaire fournit des renseignements aux membres du public qui le demandent. Le cas échéant, il donne des conseils sur la façon d'engager une procédure administrative dans son domaine de compétence. Il veille à ce que les renseignements communiqués soient clairs et compréhensibles.

2. Au cas où une demande orale de renseignements serait trop compliquée ou trop longue à traiter, le fonctionnaire demande à la personne concernée de formuler sa demande par écrit.

3. Si, en raison de la confidentialité, un fonctionnaire ne peut pas divulguer les renseignements demandés, il ou elle indique, conformément à l'article 18 du présent Code, à la personne concernée les raisons pour lesquelles il ne peut pas communiquer les renseignements.

4. Suite aux demandes de renseignements sur des questions pour lesquelles il n'est pas compétent, le fonctionnaire oriente le demandeur vers la personne compétente et indique le nom et le numéro de téléphone de celle-ci. Suite aux demandes de renseignements concernant une autre institution ou un autre organe communautaire, le fonctionnaire oriente le demandeur vers cette institution ou cet organe.

5. En fonction de l'objet de la demande, le fonctionnaire oriente la personne à la recherche de renseignements vers le service de l'institution compétent pour la transmission d'informations au public.

Article 23

Demande d'accès public aux documents

1. Le fonctionnaire traite les demandes d'accès aux documents conformément aux règles arrêtées par l'institution et aux principes et limites généraux énoncés dans le règlement (CE) nº 1049/2001[2].

2. Si le fonctionnaire ne peut donner suite à une demande orale d'accès à des documents, il demande au citoyen de formuler sa demande par écrit.

[2] JO L 145/43, 31.5.2001.

Article 24

Tenue d'un registre

Les services de l'institution tiennent un registre du courrier «entrée» et «sortie» des documents qu'ils reçoivent et des mesures qu'ils prennent.

Article 25

Information du public sur le Code

1. L'institution prend des mesures opérantes pour informer le public des droits qui sont les siens en vertu du présent Code. Si cela est possible, elle en met le texte à disposition sous forme électronique sur la page d'accueil de son site Internet.
2. Au nom de toutes les institutions, la Commission publie et diffuse le Code parmi les citoyens sous la forme d'une brochure.

Article 26

Droit de se plaindre au Médiateur européen

Tout manquement d'une institution ou d'un fonctionnaire à se conformer aux principes énoncés dans le présent Code peut faire l'objet d'une plainte auprès du Médiateur européen conformément à l'article 195 du traité instituant la Communauté européenne et au Statut du Médiateur européen[3].

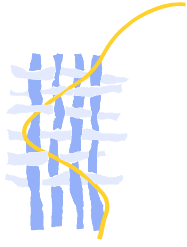
Article 27

Réexamen

Après deux ans de mise en œuvre du Code, chaque institution examine comment elle l'a appliqué et elle informe le Médiateur européen des conclusions de cet examen.

(3) Décision du Parlement européen concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur, JO L 113 du 4.5.1994, p. 15.

QK-62-04-745-FR-C



Le Médiateur européen
1, avenue du Président Robert Schuman
BP 403
F-67001 Strasbourg Cedex
Tél. (33) 388 17 23 13
Fax (33) 388 17 90 62
Courriel: euro-ombudsman@europarl.eu.int
Internet: http://www.euro-ombudsman.eu.int

Office des publications
Publications.eu.int

ISBN 92-95022-27-0

9 789295 022270