

Département Thématique C
Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles



**TRANSPARENCE ET ACCES DU PUBLIC AUX
DOCUMENTS: QUELQUES ASPECTS RELATIFS A
L'E-TRANSPARENCE DANS LES INSTITUTIONS
EUROPEENNES ET LES ETATS MEMBRES**

LIBERTES CIVILES, JUSTICE ET AFFAIRE INTERIEURES



PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT EΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

**Direction Générale Politiques Internes de l'Union
Département Thématique C
Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles**

TRANSPARENCE ET ACCES DU PUBLIC AUX DOCUMENTS: QUELQUES ASPECTS RELATIFS A L'E-TRANSPARENCE DANS LES INSTITUTIONS EUROPEENNES ET LES ETATS MEMBRES

BRIEFING PAPER

Résumé:

L'objectif de ce *briefing paper* est double. Il fournit tout d'abord une analyse statistique comparative des rapports annuels du Parlement européen, de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne. Les conclusions de cet examen démontrent que, bien que les processus de collecte des données des institutions se soient améliorés depuis 2001, il existe certains domaines où une harmonisation accrue des pratiques permettrait une meilleure analyse des données. Les conclusions montrent également les institutions qui ont les meilleures pratiques dans le domaine de la collecte et de la présentation des données.

Le deuxième objectif de ce document est d'analyser l'e-transparence et l'interopérabilité des sites web de chacune des institutions et des États membres en ce qui concerne l'accès aux documents. Pour ce qui est de l'e-transparence, certains éléments suggèrent que les pratiques de l'UE sont meilleures que celles de la majorité des États membres. En termes d'interopérabilité, l'étude montre que, bien que le degré d'inter-connexion entre les trois institutions soit plutôt élevée, l'interopérabilité entre les institutions et les États membres est parfois faible.

PE 393.285

Cette note a été demandée par la Commission des Libertés Civiles, Sécurité et Justice du Parlement européen.

Le présent document est publié dans les langues suivantes: EN, FR.

Auteur: **Christopher Napoli, Centre for European Policy Studies**

Manuscrit achevé en mars 2008

Des copies peuvent être obtenues auprès de:

M. Jean-Louis Antoine-Grégoire

Tél: +32 2 2842753

Fax: +32 2 2832365

E-mail: jean-louis.antoine@europarl.europa.eu

Informations sur les publications DG Ipol:

<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms>

Bruxelles, Parlement européen

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

TRANSPARENCE ET ACCES DU PUBLIC AUX DOCUMENTS : QUELQUES ASPECTS RELATIFS A L'E-TRANSPARENCE DANS LES INSTITUTIONS EUROPEENNES ET LES ÉTATS MEMBRES

INTRODUCTION

Conformément à l'article 17 du Règlement (CE) n° 1049/2001 (dénommé ci-après le Règlement), le Parlement européen, le Conseil et la Commission doivent publier chaque année un rapport relatif à l'accès du public aux documents. Les rapports annuels fournissent des statistiques sur l'accès du public aux documents, examinent les plaintes déposées auprès du Médiateur européen, reprennent les jugements rendus par les tribunaux communautaires et expliquent les affaires portées devant le Tribunal de première instance.

L'objectif de ce *briefing paper* est double. Il fournit tout d'abord une analyse statistique comparative des rapports annuels du Parlement européen, de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne (le Conseil). L'analyse comparative examine quatre questions principales pour chaque institution : nombre de documents dans les registres ; divulgation de documents à la phase initiale ; motifs de refus de documents ; et plaintes auprès du Médiateur européen. Les conclusions de cet examen démontrent que, bien que les processus de collecte des données des institutions se soient améliorés depuis 2001, il existe certains domaines où une harmonisation accrue des pratiques permettrait une meilleure analyse des données. Les conclusions montrent également les institutions qui ont les meilleures pratiques dans le domaine de la collecte et de la présentation des données.

Le deuxième objectif de ce document est d'analyser l'e-transparence et l'interopérabilité des sites web de chacune des institutions et des États membres en ce qui concerne l'accès aux documents. Pour ce qui est de l'e-transparence, des éléments de fait suggèrent que les pratiques de l'UE sont meilleures que celles de la majorité des États membres en ce qui concerne la fourniture d'accès aux documents. En termes d'interopérabilité, l'étude montre que, bien que la l'inter-connexion entre les trois institutions soit plutôt élevée, l'interopérabilité entre les institutions et les États membres est parfois faible.

Cette étude se base sur les rapports annuels de chaque institution pour les années 2002-2006.

NOMBRE DE DOCUMENTS DANS LE REGISTRE

Depuis 2002, le registre de fichiers du Parlement européen s'est accru de 782 %, ce qui en fait le registre à la croissance la plus rapide des trois institutions. En raison de ce taux de croissance relativement rapide, le Parlement européen possède aussi, depuis 2005, le plus grand registre des trois institutions (1 021 599 fichiers).

Le deuxième plus grand registre est celui du Conseil ; il contient 849 117 documents. La Commission européenne possède le plus petit registre des trois institutions avec 73 708 documents. Le registre de la Commission européenne s'est accru, probablement en raison de sa petite base, de 207 % en comparaison à 126 % pour celui du Conseil.

En termes de 'demandes initiales de documents', les statistiques sont quelque peu différentes. En 2006, la Commission européenne enregistrait le plus grand nombre de demandes (3 841), suivie du Conseil (2 224) et du Parlement européen (1 917). Il faut également noter que la Commission européenne a également connu la plus forte augmentation du nombre de

demandes de documents avec 288 % et, qu'avant 2003, le Conseil recevait en effet plus de demandes de documents que la Commission européenne. Cependant, depuis que l'enregistrement a commencé, le Conseil a vu une baisse de 7 % du nombre de demandes qu'il reçoit.

Il est intéressant de noter que, depuis 2002, les demandes au Conseil ont diminué de 7 % alors que le nombre de documents du Conseil disponibles dans le registre a augmenté d'une manière aussi considérable. Une raison pourrait en être que le registre internet du Conseil est de plus en plus utilisé et que les demandes ne doivent dès lors pas être introduites aussi fréquemment.¹

Il faut noter que le nombre de documents dans le registre a augmenté plus rapidement que le nombre de demandes initiales, et ce pour chacune des institutions. En outre, le taux d'augmentation des demandes initiales a été plus lent que le taux d'augmentation des documents dans le registre. Cette tendance est celle qui avait été prévue et résulte probablement de deux éléments. Premièrement, les résultats suggèrent que les trois institutions font du bon travail en rendant les nouveaux documents directement accessibles au public. La deuxième raison est que l'intérêt du public pour les documents n'augmente pas aussi rapidement que la croissance du nombre de documents dans le registre (voir annexe A).

Commentaires :

Deux changements relatifs à la collecte des données dans les rapports annuels faciliteraient l'analyse. Premièrement, il existe une incohérence entre les trois institutions en ce qui concerne la collecte des documents dans le registre. En 2006, il était déclaré dans le rapport annuel du Parlement européen que le registre contenait 1 021 599 *fichiers*. La Commission européenne a déclaré dans son rapport annuel de 2006 que son registre contenait 73 708 *documents*. Enfin, le Conseil a déclaré en 2006 que son registre contenait 849 117 *documents (toutes langues confondues)*. Le manque de cohérence dans le langage laisse supposer que des améliorations pourraient être réalisées au niveau de l'harmonisation des pratiques comptables pour les documents dans le registre. Il est peut-être simplement possible que le terme *document* doive être utilisé dans tous les cas afin d'éviter toute confusion ou qu'il existe en fait de légères différences dans la manière de compter les documents dans chaque registre. S'il s'agit du dernier cas, un processus harmonisé doit être créé et mis en oeuvre.

Le deuxième changement traite de la manière dont les nombres de demandes initiales effectuées via le registre sont comptés. Dans le cas du Parlement européen et de la Commission européenne, les rapports annuels n'indiquent que le nombre de *demandes*.² Le Conseil rapporte, cependant, tant le nombre de *demandes* que le nombre de *documents demandés*. Cette différence est significative car elle a un impact sur l'utilisation perçue du registre. Par exemple, comme mentionné, le Conseil a reçu en 2006 2 224 *demandes* ; et ceci représentait une baisse de 7 % par rapport à 2002. Lors du calcul des *documents demandés*, le Conseil a cependant reçu 11 353 demandes. Cela représente une augmentation de 21 % par rapport aux niveaux de 2002. Le Parlement européen et la Commission européenne doivent suivre la pratique du Conseil et consigner dans le registre tant le nombre de demandes initiales que le nombre de documents demandés. Cela permettrait une comparaison plus approfondie des trois institutions, tout comme une meilleure analyse de la relation entre le nombre de documents dans le registre et de documents demandés.

¹ Le rapport annuel de 2006 du Conseil indique que le nombre de visites de son registre en ligne a augmenté d'une quantité considérable chaque année

² En ne citant que le nombre de *demandes*, les institutions peuvent ne pas indiquer combien de documents sont réellement demandés car une *demande* peut impliquer la demande de nombreux documents.

DOCUMENTS DIVULGUES A LA PHASE INITIALE

Le Parlement européen a constamment enregistré le nombre le plus élevé de documents divulgués à la phase initiale. En 2006, le Parlement a divulgué 98,1 % de ses documents après une demande initiale. Ayant le pourcentage le plus élevé de divulgations, le Parlement européen est aussi la seule institution qui a enregistré des augmentations du pourcentage de documents accordés chaque année.

En 2006, le Conseil avait le deuxième taux de divulgation le plus élevé avec 84,6%, bien que cela représente une baisse par rapport à 2002 lorsque le taux de divulgation était de l'ordre de 87,3 %.

La Commission européenne avait le taux de divulgation le plus faible en 2006 avec 76,8 %. Malgré cela, elle a enregistré des augmentations régulières par rapport à 2002 quand son taux de divulgation était de l'ordre de 66,5 %.

En termes d'accès partiel, le Conseil offre en permanence un accès plus partiel aux documents en comparaison aux deux autres institutions. De même, comme cela sera examiné, le Conseil reçoit aussi de faibles nombres de plaintes déposées auprès du Médiateur. Ces deux faits peuvent impliquer que le Conseil réalise un travail satisfaisant en divulguant le nombre le plus élevé de documents possible (même s'il ne divulgue qu'une partie du document). Le nombre élevé d'accès partiel peut aussi être dû à la nature des documents du Parlement européen et de la Commission européenne – et ce que leur contenu soit entièrement public ou entièrement privé (voir annexe B).

Commentaires :

Il faut noter que la collecte des données relative à la divulgation des documents a permis de donner une meilleure vue d'ensemble pour le Parlement européen et la Commission européenne. Les améliorations ont en fait divisé le pourcentage des documents divulgués accordés en deux catégories : plein accès accordé et accès partiel accordé. Bien que les deux institutions aient procédé à des améliorations, le Parlement européen réalise le plus mauvais travail d'enregistrement du nombre de documents divulgués à la phase initiale. Les rapports annuels de la Commission européenne comme du Conseil contiennent des annexes qui montrent le nombre de documents divulgués entièrement et partiellement à la phase initiale.³ Le Parlement européen ne reprend, toutefois, aucune annexe et ne montre que le nombre de demandes totales, le nombre de demandes de documents non repris dans le registre, le nombre pour lequel un plein accès a été accordé et le nombre pour lequel un accès partiel a été accordé.⁴ Laisser les calculs au lecteur complique encore la comparaison de la divulgation des données des documents avec les données venant des deux autres institutions.

Le Conseil n'a pas modifié son enregistrement depuis 2002 ; et a toujours réalisé le meilleur travail des trois institutions. À des fins de comparaison, il serait bénéfique d'établir une pratique harmonisée pour l'enregistrement du pourcentage de documents divulgués à la phase initiale. La pratique du Conseil ou celle de la Commission européenne doit être le standard pour les autres institutions. Dans un tableau très détaillé, ces deux institutions mentionnent le nombre de documents divulgués à la phase initiale et le nombre de documents accordés en plein accès et en accès partiel. On peut soutenir que la pratique du Conseil est plus détaillée

³Rapport annuel de la Commission européenne de 2006 Annexe à la p. 10 ; Rapport annuel du Conseil de 2006 Annexe à la p. 29

⁴Rapport annuel du Parlement européen de 2006 p. 6-7

que celle de la Commission, car elle contient des valeurs réelles (par opposition aux pourcentages) qui permettraient une meilleure comparaison.

MOTIFS DE REFUS

Au cours des dernières années, toutes les institutions ont partagé un niveau élevé de refus en raison de la « protection des institutions – processus décisionnel » (article 4.3 du Règlement). En 2006, le pourcentage de refus en vertu de l'article 4.3 du Règlement pour le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil était respectivement de 40 %, 33,3 % et 43 %.

À l'exception de l'article 4.3 du Règlement, les motifs de refus tendent cependant à différer entre les trois institutions. Pour le Parlement européen, les principaux motifs de refus chaque année sont l'article 4.1 b) du Règlement « Protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu » (24,4 %) et l'article 4.2.2E « Protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques » (24,4 %). Il faut noter que le principal motif de refus du Parlement était, avant 2006, l'article 4.1 b) du Règlement « Protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu » (77,8 %). Cela semble intéressant car l'article 4.1 b) du Règlement n'a jamais été un motif de refus significatif pour l'une des deux autres institutions. En termes absolus, le Parlement européen a refusé entièrement 27 des 283 demandes en 2006.⁵

La Commission européenne enregistre les motifs de refus les plus divers et répartis de manière égale. Après l'article 4.3 du Règlement, les principaux motifs de refus suivants sont l'article 4.2.3E du Règlement « Protection des audits d'inspection » (30,7 %), l'article 4.1 a) du Règlement « Protection de l'intérêt public » (10,3 %) et l'article 4.2.1E du Règlement « Protection de l'intérêt commercial » (8,9 %). En termes absolus, la Commission européenne a entièrement refusé 892 sur 3 841 demandes en 2006.⁶

Enfin, les motifs de refus du Conseil découlaient principalement de deux articles suivants : l'article 4.3 du Règlement « Protection des institutions – processus décisionnel » (43,2 %) et l'article 4.1 a) du Règlement « Protection de l'intérêt public » (34 %). Ensuite, 20 % des refus l'étaient pour « plusieurs motifs confondus ». En termes absolus, le Conseil a entièrement refusé 1 747 des 11 353 demandes en 2006 (voir annexe C).⁷

Commentaires :

Bien que cela dépasse le cadre de ce document d'examiner pourquoi certaines institutions semblent refuser invariablement des documents pour les mêmes motifs, l'analyse des tendances suggère que cela devrait être fait. Deux questions en particulier ressortent de l'analyse susmentionnée. Premièrement, pourquoi chaque institution a-t-elle un taux élevé de refus d'accès aux documents en raison de l'article 4.3 du Règlement ? La réponse à cette question peut soit être la nature de l'article, soit la nature des documents demandés. En tout état de cause, le fait que tant de motifs de refus venant des trois institutions relèvent de l'article 4.3 du Règlement laisse supposer que ce thème justifie une analyse complémentaire.

La deuxième question qui ressort de cet examen traite de la variété des motifs de refus. En particulier, pourquoi la Commission européenne a-t-elle un nombre aussi élevé de motifs de refus, alors que le Parlement européen en a moins et le Conseil seulement deux ? Cette

⁵ 283-256 = 27 ; de : Rapport annuel de 2006 du Parlement européen p. 7

⁶ Rapport annuel de 2006 de la Commission européenne p. 10

⁷ 9606-11353=1747 ; données de : Rapport annuel de 2006 du Conseil p. 29

question est importante car elle pourrait déterminer les meilleures pratiques entre les trois institutions en ce qui concerne le refus des documents, qui pourraient ensuite être adoptées par toutes les parties.

PLAINTES AUPRES DU MEDiateur

Au cours des trois dernières années, la Commission européenne a reçu la majorité des plaintes des trois institutions. Elle enregistrait un total de 29 plaintes entre 2004 et 2006. Il est intéressant de le souligner car la Commission est aussi l'institution qui possède le moins de documents dans le registre. Le Parlement européen et le Conseil sont plutôt à égalité en ce qui concerne le nombre de plaintes qu'ils ont reçues entre 2004 et 2006. Le Parlement européen a reçu quatre plaintes et le Conseil en a reçu cinq.

En termes de 'cas clôturés' par le Médiateur, les statistiques donnent une idée de l'efficacité des processus de chaque institution. Comme la Commission européenne présente le nombre le plus élevé de plaintes, elle a aussi le nombre le plus élevé de cas clôturés (29 entre 2004 et 2006). À l'exception de 2006, la Commission européenne a enregistré un pourcentage relativement faible de cas clôturés avec une remarque critique (environ 23 % en 2004 et 2005).

Le Parlement européen n'a cependant clôturé que trois cas entre 2004 et 2006. Comme examiné ci-dessus, la raison en est que le Parlement reçoit un nombre relativement faible de plaintes (quatre plaintes de 2004 à 2006). Malgré le fait que seuls trois cas ont été clôturés, deux d'entre eux ont été clôturés avec une remarque critique. Le Parlement européen enregistre dès lors un pourcentage très élevé de cas clôturés avec une remarque critique. Bien que le nombre de plaintes clôturées avec une remarque critique ne soit pas élevé en termes absolus, une étude complémentaire devrait être effectuée en vue de déterminer pourquoi le Parlement européen enregistre des taux élevés de mauvaise administration.

Contrairement à la Commission européenne et au Parlement, le Conseil a clôturé neuf cas au cours des trois dernières années ; et aucune preuve de mauvaise administration n'a été trouvée dans chaque cas. Une raison possible pourrait être la nature des plaintes : dans le rapport annuel, il déclare que certaines des plaintes auprès du Conseil traitaient 'de problèmes de procédure' et non 'd'accès aux documents'.⁸ L'absence de remarques critiques pourrait aussi être due au fait que le Conseil a un système relativement efficace pour la fourniture de documents et que, lorsque des plaintes se présentent, elles ne sont pas attribuées à une mauvaise administration par le Conseil (voir annexe D).

Commentaires :

Bien que les informations reprises dans les rapports annuels en ce qui concerne les plaintes auprès du Médiateur européen soient importantes et très utiles, il conviendrait d'inclure des informations sur le délai nécessaire à la résolution des plaintes. Connaître la rapidité avec laquelle chaque institution a clôturé ses cas pourrait s'avérer utile pour deux raisons. Premièrement, cela indiquerait si une institution clôture en moyenne les cas plus rapidement (et a donc potentiellement les meilleures pratiques en matière de traitement des plaintes). Deuxièmement, inclure les délais indiquerait s'il existe des tendances pour l'une ou l'autre institution en ce qui concerne le délai nécessaire à la clôture des cas (c.-à-d. depuis 2001, les cas prennent plus ou moins de temps à se clôturer).

⁸ Rapport annuel de 2005 du Conseil p. 20, 22

E-TRANSPARENCE

En 2006, le Parlement européen a créé un plan visant la réécriture de la base de données du registre en vue de rendre l'accès à la base de données plus rapide et plus fiable. À la fin de 2006, 90 % des documents étaient rendus directement accessibles sur Internet. Il faut noter que le chiffre de 90 % était le même en 2005 et qu'il ne présente dès lors aucune amélioration.

En 2006, 96 % des documents publics du Conseil étaient accessibles sur Internet. Cela représente une augmentation de 4 % par rapport à 2005 lorsque 92 % des documents publics étaient directement accessibles sur Internet.

Malheureusement, le rapport annuel de la Commission européenne n'offre pas de statistiques sur le pourcentage de documents qui sont directement disponibles sur Internet et il est par conséquent impossible de comparer la Commission avec les autres institutions.

En ce qui concerne la transparence au sein de la Commission européenne, il faut noter que l'Initiative européenne en matière de transparence a été créée en 2005.⁹ Bien que la récente politique ait réussi à améliorer la facilité d'accès aux documents, un récent rapport du Centre for European Policy Studies suggère que le mouvement vers plus de transparence a peut-être entraîné la dilution de certains documents de la Commission. Un exemple en est les procès-verbaux du Collège. L'étude montre que, alors qu'il n'y avait aucun problème pour obtenir l'accès aux documents réels, leur contenu s'est largement avéré sans pertinence politique. Par exemple, pour ce qui est de la discussion très controversée du Collège sur les émissions de CO2 des voitures, aucun désaccord des Commissaires n'a été mentionné dans les procès-verbaux officiels de cette réunion. A la fin du document, il était seulement déclaré : « Les autres discussions de la Commission sur certains points de l'ordre du jour sont consignées dans les procès-verbaux spéciaux. » Les procès-verbaux spéciaux n'ont cependant pas été mis à la disposition du public.¹⁰ Malgré cela, il faut noter que l'étude du CEPS a reconnu que l'Initiative a entraîné de nombreuses améliorations en ce qui concerne l'accès aux documents de la Commission.

Pour ce qui est de l'e-transparence des États membres au niveau régional et national, l'analyse montre que des améliorations pourraient être réalisées. Un exemple en est l'Allemagne. La liberté d'information et l'accès du public aux documents constituent un sujet plutôt nouveau dans le pays car la législation en la matière n'a pas été adoptée avant la fin des années 1990 et n'a été mise en oeuvre que dans certains Länder allemands. Actuellement, seule la moitié des 16 Länder allemands disposent réellement d'une « loi sur la liberté d'information » et au niveau fédéral, ce n'est qu'en 2006 que l'« Informationsfreiheitsgesetz » est entré en vigueur.

Lorsque des lois existent en matière d'accès à l'information en Allemagne, elles stipulent que les demandes de documents doivent être adressées à l'autorité qui détient le document en question. Par conséquent, il n'y a aucune obligation pour les autorités (comparable à l'article 11 du Règlement 1049/2001) de fournir un accès au public, sous forme électronique, à un registre de ses documents. Pour cette raison, des outils Internet permettant un accès facile aux documents internes n'existent pas. Ceci dit, il faut mentionner que la réalité est quelque peu différente en ce qui concerne les documents légaux et parlementaires allemands car ceux-ci sont généralement accessibles via Internet.

⁹ Pour de plus amples informations sur l'initiative, voir : http://ec.europa.eu/transparency/eti/index_en.htm

¹⁰ 'The European Commission after Enlargement: Does more add up to less?' Rapport spécial du CEPS à la Commission (février 2008) p. 41

De la même façon, les sites web de nombreux autres gouvernements des États membres n'ont pas un site général qui permet à un utilisateur de rechercher des documents.¹¹ En particulier, les États membres peuvent être répartis dans trois groupes en ce qui concerne l'e-transparence des documents publics. Le premier groupe implique les pays qui ont des sites web gouvernementaux contenant un outil de moteur de recherche d'intérêt général (similaire à celui de l'UE). Trois pays entrent dans cette catégorie : la Finlande, l'Irlande et la Suède. On peut dire que ces pays réalisent le meilleur travail en mettant à disposition du public un accès Internet leur permettant d'avoir accès aux documents publics.

Le deuxième groupe implique les pays qui ne fournissent pas un outil d'intérêt général mais offrent une documentation complète sur les sites web des départements ministériels. Huit pays entrent dans cette catégorie : la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Espagne et le Royaume-Uni.

Le troisième groupe implique les États membres qui offrent une documentation limitée (tant sur les sites web généraux que des départements ministériels) et où les utilisateurs doivent contacter les gouvernements par téléphone, e-mail ou courrier pour obtenir les documents. Les 16 derniers pays entrent dans cette catégorie. Des pays restants, on peut affirmer que l'Autriche, le Danemark, la Lituanie, le Portugal, la Slovaquie et la Slovénie possèdent plus de documents dans leurs registres que la Bulgarie, Chypre, la République Tchèque, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, Malte, la Pologne¹² et la Roumanie. (Pour des informations plus spécifiques sur tous les pays de l'UE, voir annexe E).

Commentaires :

L'analyse de « l'e-transparence » permet de tirer trois conclusions. Premièrement, la Commission européenne doit inclure des statistiques dans son rapport annuel sur le nombre de documents qui sont directement accessibles via Internet. Cela permettrait une comparaison avec les autres institutions.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'Initiative en matière de transparence, bien qu'il soit compréhensible qu'une certaine confidentialité soit nécessaire dans les négociations, une demande que l'étude du CEPS reconnaisse, les conclusions ci-dessus sont importantes car elles démontrent que les efforts visant à améliorer la transparence ne donnent pas toujours lieu à des augmentations au niveau des informations politiques accessibles au public. Bien que cela n'entre pas dans le cadre de ce document, une analyse complémentaire intéressante serait d'examiner dans quelle mesure les initiatives en matière de transparence du Parlement européen et du Conseil affectent le contenu des documents.

Enfin, comme les gouvernements de nombreux États membres n'offrent pas aux utilisateurs la possibilité d'utiliser un site pour accéder aux documents, on peut affirmer que les institutions européennes appliquent, dans de nombreux cas, la meilleure pratique en matière de mise à disposition de documents auprès des utilisateurs. Comme le fait d'avoir un accès facile aux documents est aussi important pour les droits du citoyen que pour les entreprises actives au sein de l'UE, une étude complémentaire doit être menée à bien pour déterminer les effets positifs qui pourraient être réalisés à la suite de l'adoption par les États membres des pratiques européennes en ce qui concerne l'accès aux documents.

¹¹ Notez que dans certains cas, il est possible qu'un outil Internet existe mais n'ait pas été trouvé par les auteurs de ce document. Si cela devait être le cas, cela implique probablement que l'outil Internet ne se trouve pas à un endroit « convivial » du site web. Dans chaque cas, 30 minutes ont été utilisées pour essayer de trouver un outil Internet.

¹² Il faut noter que le site web Polska Agencja Informacyjna peut fournir un moteur de recherche pour l'accès aux documents publics mais le site web était inaccessible lors de l'essai.

INTEROPERABILITE

L'efficacité de l'interopérabilité des institutions européennes dépend très largement de l'institution. Ci-dessous se trouve une analyse de l'interopérabilité entre les trois institutions, ainsi qu'avec Eurostat et l'Agence européenne des médicaments (EMA). L'analyse ci-dessous montre que, bien que l'interopérabilité entre les trois institutions soit assez élevée, l'interopérabilité entre les différentes agences européennes et les gouvernements nationaux des États membres est considérée comme bien plus faible.

Institutions européennes

Comme mentionné, le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil ont établi des registres de documents qui donnent accès aux documents publics conformément au Règlement (CE) n° 1049/2001. Si un document appartenant à une institution est public mais n'a pas été placé dans le registre, il peut être accessible sur demande, pour autant qu'il ne soit pas couvert par l'une des exceptions fixées par le Règlement.

En vue d'accéder aux documents des trois institutions, un utilisateur doit cliquer sur « Services juridiques » sur la page d'accueil Europa. Cela conduit l'utilisateur vers une page web qui donne accès aux « Documents communs aux institutions » et « Documents des institutions ». Une des aspects les plus utiles des « Documents communs aux institutions » est le lien 'glossaire' qui reprend les documents par sujet.¹³

L'interopérabilité entre les trois institutions est assez bonne. À partir des liens « communs » ou « individuels », un encadré situé sur la gauche permet aux utilisateurs d'accéder aux registres de n'importe quelle autre institution ou agence. Pour cette raison, il est possible, à partir de n'importe quel registre individuel des institutions, d'accéder facilement aux registres des autres institutions ou agences.

Malgré la grande interopérabilité entre les trois institutions, l'analyse tant d'Eurostat que de l'EMA démontrera que l'interopérabilité entre les sites web gouvernementaux nationaux et les agences européennes est quelque peu limitée. Eurostat a été choisi comme exemple car il démontre comment l'UE pourrait probablement être mieux connectée aux sites web nationaux des États membres. L'EMA a été choisie pour la raison opposée : elle représente un cas où l'UE est bien connectée aux États membres, mais les États membres pourraient éventuellement être mieux connectés à l'UE.

Eurostat

Basé à Luxembourg, Eurostat est l'Office statistique de la Communauté européenne. La tâche d'Eurostat est de fournir à l'Union européenne des statistiques qui permettent des comparaisons entre les pays et les régions. En tant que tel, il fait partie des services de la Commission européenne. Il faut noter qu'Eurostat ne collecte pas les données, mais reçoit les données collectées par les instituts statistiques nationaux des États membres. La tâche d'Eurostat est de créer une méthodologie harmonisée pour les différentes données afin de parvenir à un 'langage' statistique commun.

L'analyse effectuée a montré que l'interopérabilité entre Eurostat et les sites web statistiques des gouvernements nationaux est quelque peu limitée. La page d'accueil d'Eurostat ne contient pas de lien vers les sites web statistiques nationaux des États membres. De la même façon, de nombreux sites web statistiques nationaux des États membres, y compris ceux de la

¹³ Documents de l'Union européenne. Trouvé en ligne sur : http://europa.eu/documents/index_fr.htm

France et de la Belgique, ne reprennent pas un lien vers le site web d'Eurostat. Le site web statistique du Royaume-Uni contient un lien vers Eurostat, mais la connexion était inactive lors de l'essai. Il faut noter que le site web statistique italien contient un lien complet et fonctionnel vers la page d'accueil d'Eurostat.

L'exemple ci-dessus démontre combien l'interopérabilité entre les sites web nationaux et ceux de l'UE est quelque peu limitée dans certaines circonstances. Il serait donc bénéfique, tant en termes d'augmentation de l'exposition que d'aide de l'utilisateur, que la Commission travaille avec les États membres à l'amélioration de l'interopérabilité entre Eurostat et les sites web statistiques nationaux.

EMEA

L'EMEA est un organe décentralisé de l'Union européenne dont la principale responsabilité est la protection et la promotion de la santé publique et animale, par l'évaluation et la supervision des médicaments à usage humain et vétérinaire. Comme la santé humaine et animale est toujours extrêmement contrôlée par les États membres, on s'attendrait à un niveau élevé d'interopérabilité entre le site web de l'EMEA et les sites web nationaux de la santé de chacun des États membres. L'EMEA est très bien connectée à chacun des départements nationaux de la santé des États membres. Cependant, du point de vue des États membres, la situation est quelque peu différente. Les sites web du département de la santé du Royaume-Uni, de la France et de la Belgique ne semblent ni reprendre un lien vers le site web de l'EMEA, ni contenir des informations relatives à l'EMEA. Le site web italien de la santé, Ministero della Santa, contient deux liens vers l'UE sur sa page d'accueil. Malheureusement, aucun d'entre eux n'est celui de l'EMEA. Le premier lien mène à la page d'accueil générale de l'UE¹⁴ et l'autre lien mène au portail sur la santé de l'UE.¹⁵

Il convient de souligner qu'il est possible que les sites web britannique, français et italien puissent contenir des informations relatives à l'EMEA ; après de nombreuses recherches, ces informations n'ont pas pu être trouvées et n'étaient pas reconnues dans les moteurs de recherche respectifs. Pour cette raison, l'EMEA représente un cas où les sites web de l'UE sont bien connectés à ceux des États membres mais les sites web nationaux ne semblent pas être connectés à ceux de l'UE. Comme l'interopérabilité doit fonctionner dans les deux sens, il est recommandé que les sites web de la santé des États membres incluent des liens directs vers l'EMEA.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Cinq conclusions doivent être tirées de ce *briefing paper*. Premièrement, la collecte des données des trois institutions s'est améliorée depuis la publication des premiers rapports annuels en 2002. Un exemple en sont les améliorations apportées tant par la Commission que par le Parlement européen en ce qui concerne les statistiques sur le nombre de documents divulgués à la phase de demande initiale.

Deuxièmement, bien que les institutions aient réalisé des améliorations, ce document a montré que des changements ultérieurs pourraient être utiles en vue d'améliorer l'harmonisation de la présentation des informations dans les rapports annuels des institutions. On peut en trouver un exemple dans la manière dont les documents demandés sont enregistrés par les institutions. Comme mentionné, le Conseil a la meilleure pratique de présentation des demandes puisqu'il mentionne tant le *nombre de demandes* que le *nombre de documents demandés*.

¹⁴ Le lien du site web était : www.europa.eu

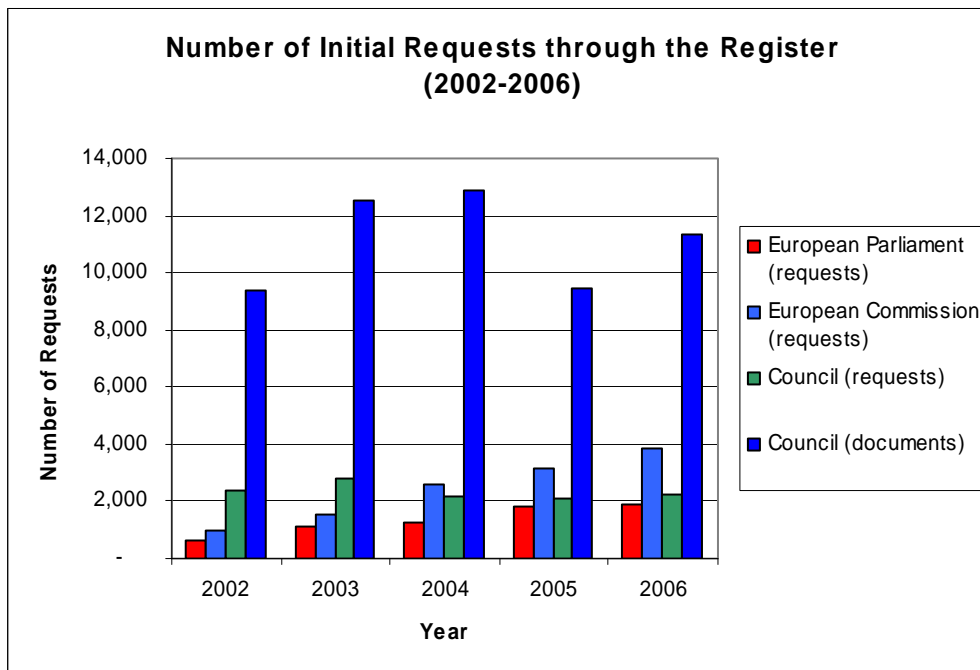
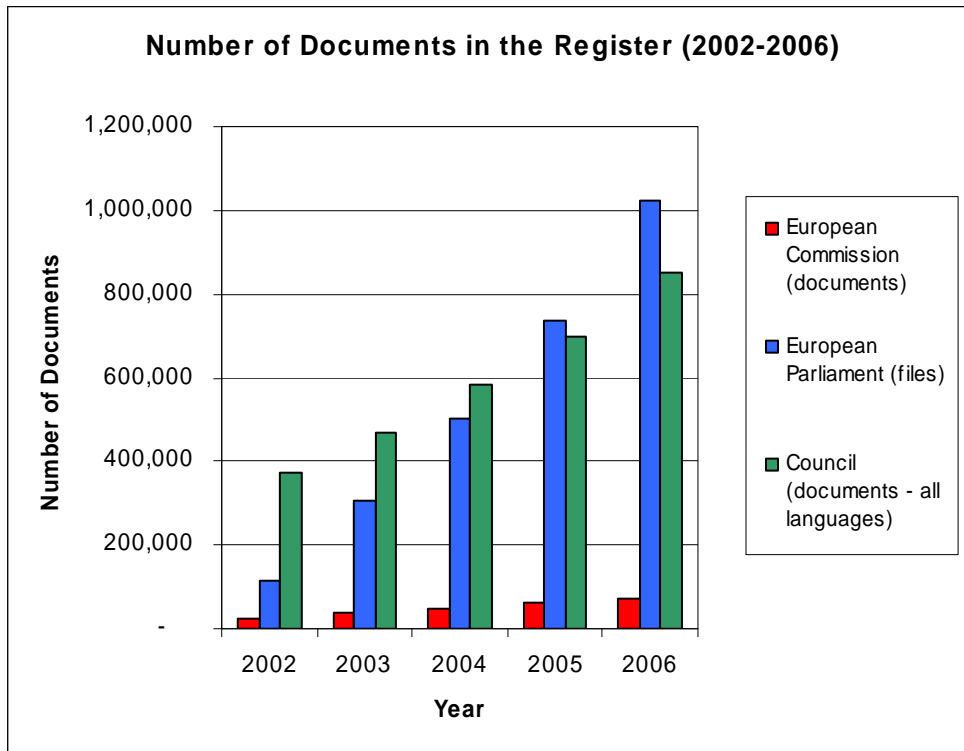
¹⁵ Portail sur la santé de l'UE. Trouvé en ligne sur : http://ec.europa.eu/health-eu/index_en.htm

Troisièmement, l'analyse montre que les rapports annuels des institutions doivent contenir plus de données relatives aux plaintes auprès du Médiateur. Il s'avèrerait, tout particulièrement, utile d'inclure des informations sur le délai nécessaire à la résolution d'une plainte. Cela indiquerait si une institution clôture les plaintes plus rapidement que les autres ; et si les institutions ont besoin en général de plus ou moins de temps pour clôturer les cas par rapport au passé.

Quatrièmement, les institutions ont réalisé des améliorations en matière d'e-transparence depuis 2001. Ainsi, le pourcentage des documents disponibles sur Internet a augmenté pour le Conseil depuis 2001 et est resté élevé (90 %) pour le Parlement européen au cours des trois dernières années. En ce qui concerne l'e-transparence dans les États membres, la situation est cependant quelque peu différente. L'analyse montre que de nombreux États membres ne disposent pas d'outils Internet qui offrent un accès aux documents publics. À l'exception de quelques pays comme la Finlande, l'Irlande et la Suède, l'UE a la meilleure pratique en matière d'e-transparence. Ce document recommande l'adoption, si possible, par les États membres d'outils Internet similaires à ceux de l'UE qui permettent aux utilisateurs d'accéder aux documents en ligne.

Cinquièmement, en ce qui concerne l'interopérabilité, les trois institutions réalisent un travail exemplaire grâce au site web qui permet aux utilisateurs de rechercher les « Documents communs aux institutions » ainsi que les « Documents des institutions ». Malgré cela, comme nous l'avons constaté avec Eurostat et l'EMEA, il existe des exemples où les sites web de l'UE sont bien connectés à ceux des États membres mais les sites web des États membres ne sont pas bien connectés à ceux de l'UE (EMEA) ; et des cas où l'interopérabilité entre les États membres et l'UE est faible dans les deux sens (Eurostat). Dans de telles circonstances, ce document recommande que des changements soient apportés en vue d'améliorer l'interopérabilité entre les sites web des États membres et ceux de l'UE.

ANNEXE A



ANNEXE B

Nombre de documents divulgués à la phase de demande initiale 2006

	<i>Demandes initiales (documents)</i>	<i>Pourcentage accordé</i>	<i>Pourcentage plein accès</i>	<i>Pourcentage accès partiel</i>
Parlement européen	1917	98,1 %	98,1 %	0,005 %
Commission européenne	3841	76,8 %	73,8 %	2,9 %
Conseil	11353	84,6 %	74,4 %	10,2 %

Nombre de documents divulgués à la phase de demande initiale 2005

	<i>Demandes initiales (documents)</i>	<i>Pourcentage accordé</i>	<i>Pourcentage plein accès</i>	<i>Pourcentage accès partiel</i>
Parlement européen	1814	98,1 %	97,0 %	1,1 %
Commission européenne	3396	68,1 %	64,4 %	3,7 %
Conseil	9457	79,7 %	66,4 %	13,3 %

Nombre de documents divulgués à la phase de demande initiale 2004

	<i>Demandes initiales (documents)</i>	<i>Pourcentage accordé</i>	<i>Pourcentage plein accès</i>	<i>Pourcentage accès partiel</i>
Parlement européen	1245	94,5 %	-	-
Commission européenne	3093	68,3 %	64,8 %	3,5 %
Conseil	12907	85,00 %	76,5 %	8,5 %

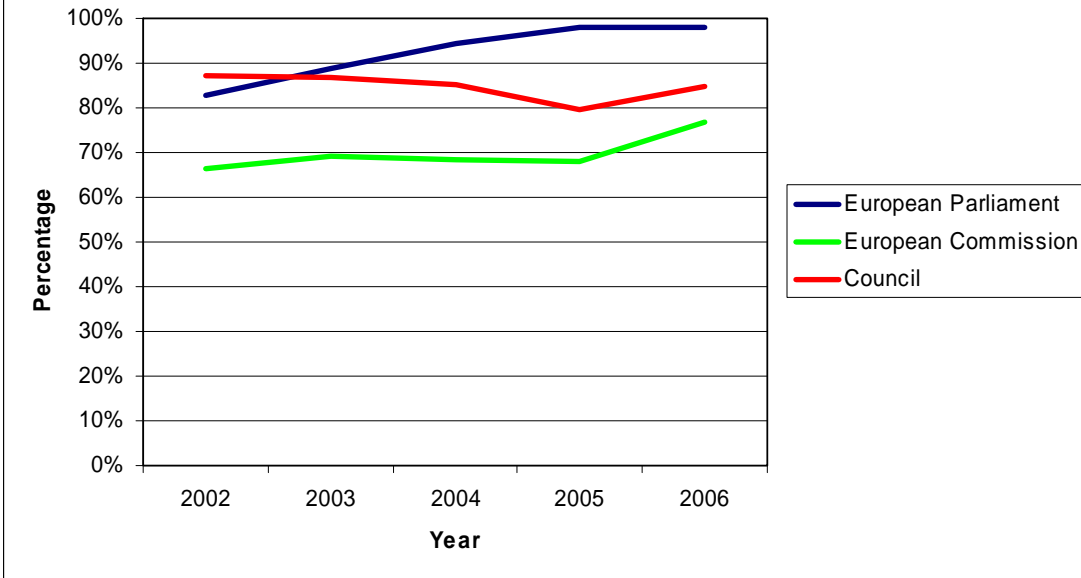
Nombre de documents divulgués à la phase de demande initiale 2003

	<i>Demandes initiales (documents)</i>	<i>Pourcentage accordé</i>	<i>Pourcentage plein accès</i>	<i>Pourcentage accès partiel</i>
Parlement européen	1106	88,8 %	-	-
Commission européenne	1523	69,3 %	66,8 %	2,5 %
Conseil	12595	86,6 %	71,3 %	15,3 %

Nombre de documents divulgués à la phase de demande initiale 2002

	<i>Demandes initiales (documents)</i>	<i>Pourcentage accordé</i>	<i>Pourcentage plein accès</i>	<i>Pourcentage accès partiel</i>
Parlement européen	637	82,9 %	-	-
Commission européenne	991	66,5 %	-	-
Conseil	9349	87,3 %	75,8 %	11,4 %

**Percent of Documents Disclosed after Initial Request
(full and partial Disclosure)**



ANNEXE C

Motifs de refus après la demande initiale conformément à l'article 4 pour le Parlement européen

	2004	2005	2006
Article 4.1 a) Protection de l'intérêt public	0 %	0 %	0 %
Article 4.1 b) Protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu	63,64 %	77,78 %	24,44 %
Article 4.2.1E Protection de l'intérêt commercial	0 %	1,85 %	8,88 %
Article 4.2.2E Protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques	18,18 %	12,96 %	24,44 %
Article 4.2.3E Protection des audits d'inspection	18,18 %	1,85 %	0 %
Article 4.3 Protection des institutions – processus décisionnel	0 %	5,56 %	40,00 %
Article 4.5 Veto des États membres	0 %	0 %	2,22 %

Motifs de refus après la demande initiale conformément à l'article 4 pour la Commission européenne

	2004	2005	2006
Article 4.1 a) Protection de l'intérêt public	14,47 %	7,21 %	10,38 %
Article 4.1 b) Protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu	5,79 %	3,68 %	4,85 %
Article 4.2.1E Protection de l'intérêt commercial	8,78 %	7,78 %	8,94 %
Article 4.2.2E Protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques	8,50 %	8,63 %	7,49 %
Article 4.2.3E Protection des audits d'inspection	33,24 %	41,80 %	30,72 %
Article 4.3 Protection des institutions – processus décisionnel	26,43 %	27,09 %	33,36 %
Article 4.5 Veto des États membres	2,80 %	3,82 %	4,26 %

Motifs de refus après la demande initiale conformément à l'article 4 pour le Conseil

	2004	2005	2006
Article 4.1 a) Protection de l'intérêt public	49,30 %	43,60 %	34,00 %
Article 4.1 b) Protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu	0,70 %	0,20 %	0,30 %
Article 4.2.1E Protection de l'intérêt commercial	0 %	0 %	0 %
Article 4.2.2E Protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques	8,80 %	1,80 %	2,00 %
Article 4.2.3E Protection des audits d'inspection	0 %	0 %	0,30 %
Article 4.3 Protection des institutions – processus décisionnel	33,30 %	48,30 %	43,20 %
Plusieurs motifs confondus*	7,80 %	6,10 %	20,20 %

* Pas de colonne de veto par État membre

ANNEXE D

Plaintes auprès du Médiateur européen

Nouvelles plaintes auprès du Médiateur européen			
	2004	2005	2006
Parlement européen	1	2	1
Commission européenne	11	13	5
Conseil	3	1	1

Nombre de plaintes auprès du Médiateur européen pour chaque institution

Nombre de plaintes auprès du Médiateur européen Parlement européen				
	<i>Nombre de cas clôturés</i>	<i>Cas clôturé avec remarque critique</i>	<i>Pas de fait de mauvaise administration</i>	<i>% de cas clôturés avec remarque critique</i>
2004	1	0	1	0 %
2005	1	1	0	100 %
2006	1	1	0	100 %

Nombre de plaintes auprès du Médiateur européen Commission européenne				
	<i>Nombre de cas clôturés</i>	<i>Cas clôturé avec remarque critique</i>	<i>Pas de fait de mauvaise administration</i>	<i>% de cas clôturés avec remarque critique</i>
2004	13	3	10*	23%
2005	9	2	7	22%
2006	7	5	2	71%
* dans 5 cas, une solution à l'amiable a été trouvée ou le litige a été réglé en milieu de procédure				

Nombre de plaintes auprès du Médiateur européen Conseil				
	<i>Nombre de cas clôturés</i>	<i>Cas clôturé avec remarque critique</i>	<i>Pas de fait de mauvaise administration</i>	<i>% de cas clôturés avec remarque critique</i>
2004	6	0	6	0%
2005	3	0	3	0%
2006	0	0	0	0%
* Certaines plaintes sur le Conseil traitent de procédure, et pas 'd'accès aux docs'				

ANNEXE E

Pays	Accès aux documents offerts par les gouvernements des États membres ¹⁶
Autriche	La loi fondamentale fédérale (1987) permet aux personnes de demander des documents au gouvernement par e-mail ou téléphone. Aucun outil Internet n'a été trouvé.
Belgique	Les documents ont pu être trouvés sur le site web mais aucun outil Internet n'a été trouvé qui permettait aux utilisateurs de rechercher tous les documents.
Bulgarie	La loi sur l'accès aux informations publiques (modifiée en 2006) permet aux citoyens d'obtenir des documents par une demande écrite ou une demande orale. Aucun outil Internet n'a été trouvé.
Chypre	Certains documents ont été trouvés sur le site web. Aucun outil Internet n'a été trouvé.
République tchèque	Certains documents ont été trouvés sur le site web. Aucun outil Internet n'a été trouvé.
Danemark	La loi sur l'accès aux fichiers de l'administration publique (1985) permet aux utilisateurs de demander des documents. Aucun outil en ligne n'a été trouvé.
Estonie	Certains documents ont été trouvés sur le site web. Aucun outil Internet n'a été trouvé.
Finlande	A un site web où un utilisateur peut rechercher des 'e-services et formulaires'. Ce processus est similaire au processus de demande de documents de l'UE, mais inclut plus d'informations et les documents sont dès lors difficiles à trouver.
France	Aucun outil Internet n'a été trouvé. Les documents peuvent être obtenus via les sites web départementaux.
Allemagne	Aucun outil Internet n'a été trouvé. Les documents peuvent être obtenus via les sites web départementaux.
Grèce	Certains documents ont été trouvés sur le site web. Aucun outil Internet n'a été trouvé.
Hongrie	Certains documents ont été trouvés sur le site web. Aucun outil Internet n'a été trouvé.
Irlande	A un site web où un utilisateur peut effectuer une demande de 'liberté d'information' similaire à la demande d'accès aux documents de l'UE.
Italie	Aucun outil Internet n'a été trouvé. Les documents peuvent être obtenus via les sites web départementaux.
Lettonie	Certains documents ont été trouvés sur le site web. Aucun outil Internet n'a été trouvé.
Lituanie	Aucun outil Internet n'a été trouvé. Les documents peuvent être obtenus via les sites web départementaux.
Luxembourg	Les documents ont pu être trouvés sur le site web mais aucun outil Internet n'a été trouvé qui permettait aux utilisateurs de rechercher tous les documents.
Malte	Aucun outil Internet n'a été trouvé. Le site web du gouvernement contient, cependant, un site web du « Département d'information » qui contient plus de liens vers un nombre de lois, décrets et avis juridiques.
Pays-Bas	La loi relative à l'accès du public aux informations du gouvernement (1991) stipule que le gouvernement fournira les documents pertinents soit en : 1) délivrant une copie ; 2) permettant au demandeur de prendre note du contenu ; 3) fournissant un extrait ; 4) fournissant les informations contenues dans les documents. Il est possible de trouver les documents sur le site web national mais aucun outil Internet n'a été trouvé qui permettait aux utilisateurs de rechercher tous les documents.
Pologne	Le site web de Polska Agencja Informacyjna peut fournir un moteur de recherche pour l'accès aux documents publics mais le site web était inaccessible lors de l'essai.
Portugal	Certains documents ont été trouvés sur le site web. Aucun outil Internet n'a été trouvé.
Roumanie	Aucun outil Internet n'a été trouvé. Les documents peuvent être obtenus via les sites web départementaux.
Slovaquie	Le site web du gouvernement a un lien de 'téléchargement' qui permet aux utilisateurs de visualiser et de télécharger un nombre de documents gouvernementaux. Le système ne fonctionne cependant pas avec un moteur de recherche et ne semble pas contenir tous les

¹⁶ Notez que, dans certains cas, il est possible qu'un outil Internet existe mais n'ait pas été trouvé par les auteurs de ce document. Si cela devait être le cas, cela implique probablement que l'outil Internet ne se trouve pas à un endroit « convivial » du site web. Dans chaque cas, 30 minutes ont été utilisées pour essayer de trouver un outil Internet.

	documents publics.
Slovénie	Certains documents ont été trouvés sur le site web. Aucun outil Internet n'a été trouvé.
Espagne	Les documents ont pu être trouvés sur le site web mais aucun outil Internet n'a été trouvé qui permettait aux utilisateurs de rechercher tous les documents.
Suède	La Suède a été le premier pays à adopter une 'loi de liberté d'information'. Le site web du pays a un moteur de recherche qui permet la recherche de documents.
Royaume-Uni	Aucun outil Internet n'a été trouvé. Les documents peuvent être obtenus via les sites web départementaux.