

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

FINAL
A5-0318/2000
Par2

3 novembre 2000

*****I**

RAPPORT

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission
(COM(2000) 30 /2– C5-0057/2000 - 2000/0032(COD))

Partie 2: Exposé des motifs

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Michael Cashman

Rapporteur pour avis (*):
Hanja Maij-Weggen, commission des affaires constitutionnelles

(*) Procédure Hughes renforcée

Rapporteur pour avis (**):
Heidi Anneli Hautala, commission juridique et du marché intérieur

(**) Procédure Hughes

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
majorité des suffrages exprimés
- **I Procédure de coopération (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- **II Procédure de coopération (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- *** Avis conforme
majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE
- ***I Procédure de codécision (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- ***II Procédure de codécision (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- ***III Procédure de codécision (troisième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

SOMMAIRE

	Page
EXPOSÉ DES MOTIFS	4

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'article 255 du traité CE est ainsi libellé:

- "1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément aux paragraphes 2 et 3.
2. Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.
3. Chaque institution visée ci-dessus élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents."

Le Parlement a reçu la proposition de règlement de la Commission relatif à la mise en œuvre de l'article 255, qui se borne en fait à confirmer la situation actuelle telle que définie par le code de conduite du Conseil et de la Commission, la jurisprudence de la Cour de justice et les décisions arrêtées par les institutions avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

La proposition de la Commission traduit une conception très restrictive du droit d'accès aux documents. Cette vision a été critiquée par de nombreux commentateurs tant au sein du Parlement qu'à l'extérieur, le texte soumis étant perçu comme n'apportant aucune amélioration par rapport à la situation présente et comme représentant même un pas en arrière pour les citoyens. L'article 255 du traité permet, à l'évidence, une interprétation plus large de l'accès des citoyens aux documents des institutions.

Il importe manifestement de conférer à l'article 255 une plus large interprétation, compte tenu

- des cinq années d'expérience en ce qui concerne le fonctionnement du code de conduite (qui montre que l'accès aux documents est davantage une réalité pour les groupes de pression à Bruxelles que pour les citoyens européens), et
- des meilleures pratiques existant dans les États membres et/ou dans d'autres pays qui ont passé de nombreuses années à examiner cette question, comme les États-Unis (loi sur la liberté de l'information). Une analyse comparative de la législation nationale et, dans la mesure du possible, du fonctionnement réel de la législation des États membres a été prise en considération.

Dans ce cadre, le Parlement s'est employé, au travers de la proposition modifiée mise au point par la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures en étroite collaboration avec la commission des affaires constitutionnelles et d'autres commissions parlementaires (commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, commission juridique et du marché intérieur, commission des pétitions, commission du contrôle budgétaire et commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports), à améliorer la proposition initiale relative à la mise en œuvre de l'article 255 du traité CE par l'introduction de plusieurs principes exposés ci-après:

1. Il convient de considérer le droit d'accès aux documents comme un moyen efficace d'assurer la transparence et la responsabilité démocratique au sens de l'article premier, deuxième alinéa, et de l'article 6 du traité sur l'Union européenne et des articles 41 et 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La proposition de règlement relatif à l'accès du public aux documents doit remplir deux conditions fondamentales:

- le principe de la transparence visé à l'article premier, deuxième alinéa, du traité sur l'Union européenne selon lequel les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens, et
- le principe de la démocratie sur lequel, selon l'article 6 de ce même traité, l'Union est fondée.

L'accès aux documents et à l'information concernant les activités des institutions permet aux citoyens de demander des comptes aux instances dirigeantes de l'UE et favorise une plus grande efficacité ainsi que la réforme au sein des institutions.

Par conséquent, le droit du citoyen ne peut être réduit à l'acquisition d'"un morceau de papier" (d'un document); c'est un droit à l'information contenue dans le document. Comme c'est le cas dans de nombreux États membres et comme en témoignent les trente années d'expérience de la politique des États-Unis en matière d'accès aux documents, **le droit à l'accès aux documents ne peut être dissocié du droit à l'information sur les activités des institutions**¹.

Cela signifie que l'un des premiers devoirs des institutions communautaires est de présenter, de façon claire et neutre, leurs activités, leurs méthodes de travail, la responsabilité interne et les procédures à suivre pour prendre les décisions. Une démarche plus active commanderait en particulier de faire obligation aux institutions de rendre publiques leurs procédures internes (comme tel est déjà le cas pour le Parlement européen et le Conseil) et de fournir des informations aisément compréhensibles au sujet de leur structure.

Il est évident que de nombreuses initiatives ont déjà été prises par le Conseil et par la Commission, notamment sur la base des demandes formulées par le Conseil européen. Revêtant la forme d'accords institutionnels ou résultant de décisions internes, ces initiatives visent à

¹ Les institutions européennes consacrent à ces activités plus de € 100 millions par an, sans pouvoir toutefois s'appuyer sur une base juridique précise dans les traités. La politique de l'information des institutions européennes et aussi la base juridique relative au Journal officiel sont basées sur l'article 308 (ex-article 235 du traité CE) qui a trait aux activités qui n'ont pas d'autre base juridique spécifique dans le traité.

améliorer la clarté du texte, à l'exemple de l'accord interinstitutionnel sur la qualité rédactionnelle de la législation communautaire (formulation, consolidation, codification). Toutefois, ces initiatives n'ont pas été développées en vertu d'une base juridique précise du traité.

Le lien entre le droit d'être informé et le droit à l'accès aux documents a déjà été souligné par le Parlement dans le rapport LÖÖW (12 janvier 1999). L'absence de ce lien constitue l'un des principaux points faibles de la proposition de la Commission, qui doit être corrigé. **Le droit de solliciter des informations n'est pas suffisant. Ce qui doit être la règle, c'est la fourniture spontanée des informations.**

La proposition de la Commission porte *seulement* sur l'accès aux documents obtenu par une personne qui a déposé une demande spécifique. L'article 255 couvre un plus large champ d'action en posant le principe général d'un droit d'accès aux documents des institutions. Par conséquent, dans le texte modifié, l'accès aux documents doit être accordé dans les conditions suivantes:

- a) les documents devant être publiés au Journal officiel comprennent toutes les **propositions législatives**, positions communes et décisions finales. Telle est la pratique courante, mais ce n'est pas toujours le cas des documents relevant des deuxième et troisième piliers. En outre, l'accès doit faire l'objet d'une obligation et ne pas reposer seulement sur le bon vouloir des institutions (l'article 254 du traité pose une obligation concernant certains documents, mais cette disposition n'est plus suffisante);
- b) les documents qui seront rendus publics sans avoir fait l'objet d'une demande, **par l'intermédiaire d'un registre ouvert dans l'institution**, par exemple les rapports du Parlement, les livres blancs et livres verts de la Commission, les rapports annuels, **mais aussi les documents préparatoires des organes internes des institutions (tels qu'ils sont approuvés par l'organe compétent)**, doivent être accessibles sur Internet;
- c) les documents qui ne sont pas directement accessibles parce qu'ils sont entièrement ou partiellement couverts par une exception, mais peuvent être divulgués sur demande spécifique.

Ce droit à l'information couvre toutes les activités de l'Union indépendamment du "pilier" auquel elles se réfèrent, comme il est indiqué à l'article 28, paragraphe 1, et à l'article 41, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, qui prévoient explicitement que le droit d'accès s'applique également aux documents relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale².

² Comme l'explique la Commission, il découle de la jurisprudence de la Cour de justice que le présent règlement s'applique aussi aux documents relatifs aux activités relevant des traités CECA et Euratom (arrêt du 15.12.1987, Deutsche Babcock, affaire 328/85, recueil 1987, p. 5119).

Le droit d'accès aux documents est un droit fondamental de toutes les personnes concernées par les activités des institutions européennes et ne devrait donc pas être exclusivement limité aux citoyens de l'Union ou aux personnes résidant légalement dans l'Union. Conformément aux règles en vigueur, il convient que les institutions soient habilitées à réserver aux personnes qui ne sont pas juridiquement résidentes le même traitement qu'aux résidents. Cette catégorie représente, en fait, une très faible part du nombre total de demandes. (Étant donné que l'article 255 ne prend pas en compte les non-résidents, l'octroi à ces derniers d'un droit d'accès aux documents exige peut-être une base juridique supplémentaire, mais ce n'est pas la démarche qui a été suivie).

Le droit d'accès ne peut devenir effectif que s'il est aisément applicable à l'intérieur des institutions et dans les États membres et offre un point d'appui fiable devant les juridictions.

2. Toutes les institutions et organes couverts par l'article 255 doivent être expressément mentionnés dans le règlement et comprendre non seulement les commissions et les groupes de travail, mais aussi l'ensemble des agences créées par les institutions.

L'article 255 est contraignant pour le Parlement, le Conseil et la Commission. Cependant, il sera constitutionnellement incohérent si des agences et des organes créés par ces institutions ou travaillant pour celles-ci ne sont pas liés de façon comparable et peuvent donc échapper aux obligations de transparence.

Par conséquent, il importe de prendre en compte non seulement les commissions et les groupes de travail constitués par les institutions, mais aussi les organes plus permanents et indépendants que sont, par exemple, l'Agence européenne pour l'environnement, l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments ou l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles). En d'autres termes, **l'accès aux documents des institutions doit être défini de telle sorte qu'il implique l'accès aux documents des agences et organes créés par le Parlement, le Conseil et la Commission et responsables devant ceux-ci.** Ce principe doit valoir dès l'entrée en vigueur du règlement. Au nombre de ces agences doit figurer Europol, qui relève de la responsabilité du Conseil, éventuellement sous réserve de l'application d'une période transitoire.

Il y a lieu de rappeler aux institutions, telle la Banque centrale européenne, qui ne sont pas couvertes par l'article 255 qu'elles peuvent, aux fins d'une bonne administration (article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), se conformer aux principes énoncés dans le règlement.

3. En principe, tous les documents doivent être accessibles, les exceptions au droit d'accès devant être limitées dans la mesure du possible. Le "test de dommage" doit être appliqué au cas par cas.

La proposition modifiée repose sur le principe selon lequel tous les documents des institutions doivent être rendus publics, sauf s'il existe un motif valable de ne pas le faire après application d'un "test de dommage" et d'un nombre restreint d'exceptions. Les documents pourraient être classifiés par l'auteur au moment où le document est produit ou reçu. En d'autres termes, l'auteur devrait déterminer si le document peut être rendu public et, en cas de décision négative, préciser

la raison du refus par référence à l'une des exceptions. La classification devrait être effectuée selon le contenu et, en règle générale, ne valoir que pour une période limitée.

La majorité des documents devraient être publics et, par conséquent, ne seraient pas soumis à classification. Certains documents portant, par exemple, sur les procédures et les mesures législatives adoptées conformément aux procédures de comitologie doivent être toujours présumés publics et mis directement à la disposition du public.

Les principales exceptions mentionnées dans la proposition modifiée sont les suivantes:

- le respect de la vie privée (article 286 du traité CE),
- la sécurité publique,
- la stabilité monétaire,
- la défense et les affaires militaires,
- les relations internationales,
- le secret commercial.

Cependant, les documents que les États membres ou les tiers fournissent aux institutions et à leurs organes sont publics à moins qu'une demande de statut confidentiel se justifie en vertu du règlement. Lorsque ces exceptions sont invoquées par un État membre ou par un tiers, elles doivent être examinées avec soin, le cas échéant au moyen d'une procédure d'arbitrage entre le tiers et l'institution concernée (par exemple, un recours auprès de la Cour de justice des Communautés européennes ou du médiateur, ou encore auprès des autorités chargées de la protection des données dans les institutions).

Il est bien évident que les documents des États membres se rapportant aux questions et aux organisations de sécurité, comme l'OTAN, ne peuvent pas être traités de la même manière que les documents issus d'entreprises ou d'organisations non gouvernementales. Il importe donc que les institutions arrêtent à cet égard des lignes directrices. Le Conseil a modifié, cet été, sa décision concernant l'accès du public aux documents de telle sorte que soient exclus du champ d'application de cette dernière les documents confidentiels relatifs à la sécurité et à la défense de l'Union ou concernant au moins un État membre, ainsi que la gestion des crises. Il n'est pas admissible que ces documents soient exclus forfaitairement du champ du règlement. Par conséquent, il importe que le règlement abroge la décision du Conseil.

Il y a lieu d'abroger également les règles actuelles de confidentialité adoptées selon la convention de Schengen, car elles font désormais partie de l'acquis communautaire et seront remplacées par le règlement examiné. Le Conseil se doit d'adapter les règles de confidentialité retenues dans le cadre de la convention Europol, et ce dans un délai raisonnable après l'adoption du règlement visant à la mise en œuvre de l'article 255³.

En tout état de cause, le Parlement doit se voir reconnaître le droit d'accès à tous les documents non accessibles au public (qu'ils soient adoptés au titre du premier, du deuxième ou du troisième pilier) selon des modalités à arrêter dans le cadre d'un accord interinstitutionnel. La justification

³ Le règlement doit prévoir l'adaptation des règles concernant les statistiques couvertes par la confidentialité – règlement Europol sur la protection des informations confidentielles du 3 novembre 1998. La décision actuelle sur la classification des documents doit être fondée sur la décision du Secrétariat général du Conseil du 30 janvier 1995 (6/95).

de cette exigence réside dans le principe démocratique susmentionné. En cas d'adoption ou de modification d'actes confidentiels, le Parlement agira de façon à ce que la confidentialité soit préservée.

Le règlement doit définir le délai à respecter avant la divulgation de documents confidentiels, à savoir la date au-delà de laquelle un document n'est plus classé confidentiel. Il convient de maintenir la période de trente ans contenue dans la réglementation actuellement applicable aux archives communautaires et d'abroger le règlement en vigueur.

La proposition de la Commission prévoit une exemption forfaitaire pour toutes les règles spécifiques, mais ne précise pas quelles sont ces règles. Il conviendrait, au minimum, que celles-ci soient exposées dans le règlement et examinées du point de vue de leur compatibilité avec ce dernier. Il ressort d'une liste, non exhaustive et purement indicative, dressée par la Commission que ces règles couvrent l'accès aux documents intéressant les enquêtes sur les cas de fraude, la bonne application du droit communautaire (par exemple dans le domaine douanier), les enquêtes relatives aux aides d'État et aux affaires de concurrence, le traitement des données personnelles, l'information sur l'environnement et les archives historiques. **Quoi qu'il en soit, une violation des principes définis à l'article 255 pourra être évitée, en cas de litige, si le règlement l'emporte sur les règles spécifiques.**

4. Le terme "document" doit être interprété au sens large et couvrir les documents internes des institutions, étant entendu que les documents informels, par exemple les avis personnels et le libre échange d'idées ("remue-méninges"), peuvent être exclus.

Conformément aux fins de l'article 255 et à son statut dans les traités, le terme "document" tel qu'il figure dans la proposition modifiée est défini simultanément:

- a) d'après sa forme matérielle (écrite, électronique, audio, vidéo, audiovisuelle) et ses éléments distinctifs (version provisoire et version définitive). Les messages électroniques doivent être considérés comme des "documents" lorsque leur contenu se rapporte à la procédure institutionnelle;
- b) d'après l'information contenue (l'auteur établissant, le cas échéant, une distinction entre l'information qui peut être accessible et celle qui ne peut l'être);
- c) indépendamment de sa nature "législative" ou "administrative", au moins tant que le traité n'établit pas une telle distinction;
- d) indépendamment du fait qu'il s'agit d'un document préparatoire ou d'un document définitif (à moins d'une justification résultant de son contexte ou de sa genèse, par exemple l'étape de la procédure, mais – les règles internes devant être rendues publiques – le stade auquel les documents deviennent publics doit être clairement indiqué).

La proposition modifiée opère une distinction entre les documents informels, telle la correspondance personnelle, qui peuvent être exclus du champ du règlement et les documents internes qui ne peuvent être exclus. Le régime actuel permet d'octroyer l'accès aux documents internes et celui-ci est souvent accordé. La proposition de la Commission tend à placer les documents internes hors du champ d'application du règlement. Le Parlement juge inacceptable cette réduction des possibilités d'accès offertes aux citoyens.

La responsabilité à l'égard du document (et l'accès à celui-ci) incombe à l'institution qui le

détient (même si elle n'en est pas l'auteur). Aussi convient-il que les institutions arrêtent des procédures destinées, par exemple, à résoudre les conflits pouvant surgir entre elles à propos de la classification des documents. (Chaque document doit avoir un auteur identifiable, personne ou unité administrative, l'auteur étant responsable de l'exactitude du document.)

5. Les modes d'accès doivent être, dans toute la mesure possible, aisément et largement accessibles et les documents (particulièrement s'ils sont de nature législative) doivent être, autant que possible, directement accessibles par la voie électronique.

L'accès aux documents doit être non discriminatoire (afin d'éviter un traitement préférentiel) et gratuit ou à un prix raisonnable et n'excédant pas le coût réel. Lorsque les documents sont déjà disponibles sous d'autres formes, par exemple en gros caractères ou en écriture Braille, ils doivent être fournis sous la forme souhaitée par le demandeur.

Comme le propose la Commission, il importe d'instaurer un registre contenant les documents qui doivent être directement accessibles par cette voie, principalement les documents relatifs aux procédures législatives, notamment tous les propositions, avis, documents de travail, ordres du jour, documents soumis à délibération lors de réunions officielles, procès-verbaux, déclarations et positions des États membres. Ce registre contiendrait également les documents classés comme non accessibles, étant entendu que les citoyens doivent être placés en situation de connaître l'existence des documents et puissent contester leur appartenance à la catégorie des documents non publics. Au terme d'une procédure transitoire, le registre serait rendu plus complet.

Le système ne doit pas être plus centralisé qu'il n'est nécessaire, ce qui signifie que tout fonctionnaire doit être habilité à diffuser des documents publics. Chaque institution doit désigner un ou plusieurs administrateurs responsables de l'information qui auraient le pouvoir de prendre une décision finale sur les demandes confirmatives. Pour l'heure, cette tâche incombe principalement aux Secrétaires généraux.

Il importe que les autorités nationales, régionales et locales participent à la fourniture d'informations aux institutions européennes. Par exemple, il pourrait être décidé de rendre les versions électroniques du Journal officiel et du registre interne de chaque institution accessibles dans des "salles de lecture" partout dans l'Union. Il pourrait être demandé aux autorités locales d'assurer cette prestation afin de permettre aux institutions européennes d'atteindre l'objectif de transparence (cf. article 10 du traité CE).

En outre, l'accès aux documents doit se faire d'une façon pratique pour l'utilisateur par des moyens électroniques (une page d'accueil commune pourrait être créée, selon l'exemple des agences des États-Unis) ou par des moyens traditionnels (par exemple dans un cadre interinstitutionnel comme l'Office des publications officielles des Communautés européennes). Les institutions pourraient convenir de mesures à cet effet dans le cadre d'un accord interinstitutionnel.

6. Les droits conférés par les législations nationales ou internationales ne doivent pas se trouver réduits.

Lorsqu'il lui est demandé de fournir un document émanant de l'une des institutions, un État

membre doit prendre la décision finale en conformité avec sa législation nationale ou le droit international, auxquels le règlement ne doit pas porter atteinte. Toutefois, en vertu du principe d'une coopération loyale, il est suggéré dans la proposition modifiée que les États membres soient tenus d'informer les institutions des demandes portant sur des documents de ces dernières et de prendre pleinement en compte leur appréciation. Cette règle peut revêtir une réelle importance chaque fois que la divulgation proposée risque de compromettre le développement de la politique communautaire.

6. Suite de la procédure

En outre, le Parlement ne méconnaît pas la date limite inscrite dans le traité, à savoir le 1^{er} mai 2001, qui n'est plus très éloignée, et mesure les changements substantiels qui ont été apportés, en première lecture, à la proposition de la Commission. Un travail considérable doit donc être accompli dans un délai relativement court afin d'achever la rédaction du règlement dans le cadre de négociations avec le Conseil et avec l'assistance de la Commission, en sorte que soit respectée la date inscrite dans le traité. Néanmoins, il incombe aux institutions européennes de conférer aux citoyens un véritable droit d'accès.