PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des affaires constitutionnelles

2008/0090(COD)

26.1.2009

AVIS

de la commission des affaires constitutionnelles

à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

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 (refonte)
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Rapporteure pour avis (*): Anneli Jäätteenmäki

(*) Commission associée – article 47 du règlement

PA_Legam

JUSTIFICATION SUCCINCTE

La transparence est un principe fondamental de l'Union européenne. L'article 255 du traité instituant la Communauté européenne (traité CE) le précise clairement:

> *"Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (...)."*

En outre, le traité de Lisbonne indique:

> *"Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens."* (article 10, paragraphe 3, du TUE)

Par ailleurs,

> *"[a]fin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture."* (article 15, paragraphe 1, du TFUE)

Le règlement (CE) n° 1049/2001 en vigueur a constitué un progrès majeur vers une plus grande ouverture. Au cours des six années écoulées depuis sa mise en œuvre, il a contribué à l'apparition d'une culture administrative plus transparente au sein des institutions européennes.

Les arrêts rendus par la Cour de justice sur la base du règlement (CE) n° 1049/2001 revêtent de l'importance dans ce processus. Le dernier de la série est l'arrêt très remarqué que la Cour a prononcé dans l'affaire Turco (T-84/03, Turco/Conseil). La Cour a décidé que le Conseil devrait également donner accès aux avis de son service juridique lorsque de tels avis concernent un acte législatif. La Cour estime que les principes de transparence et d'ouverture dans le cadre du processus décisionnel constituent un "intérêt public supérieur" qui justifie la divulgation de tel avis juridique. Dans ses conclusions, la Cour indique que: "la transparence (...) contribue à conférer aux institutions une plus grande légitimité aux yeux des citoyens européens et à augmenter la confiance de ceux-ci".

La proposition de la Commission

La Commission a publié sa proposition de modification du règlement (CE) n° 1049/2001 le 30 avril 2008. Le Parlement européen avait demandé un réexamen de ce règlement dans sa résolution du 4 avril 2006. Dans l'exposé des motifs de la proposition, la Commission s'efforce de donner l'impression qu'elle a procédé aux modifications demandées par le Parlement.

Ce n'est malheureusement pas du tout le cas. Alors que le Parlement sollicitait une plus grande ouverture, de nombreuses modifications proposées par la Commission abaisseraient au contraire le niveau actuel.

La plus grave de ces modifications est celle visant l'article 3 qui limiterait radicalement la définition d'un document. S'il y était donné suite, la conséquence en serait qu'une partie seulement des documents aujourd'hui publics ne le seraient plus à l'avenir. Selon votre rapporteure pour avis, la définition actuelle devrait demeurer en l'état, car elle couvre tous les documents pertinents, et pas seulement ceux qui sont enregistrés.

Une autre modification jugée préoccupante par votre rapporteure pour avis concerne le droit qu'ont les États membres de ne pas divulguer un document, aux termes de l'article 5. La formulation proposée par la Commission donnerait aux États membres un droit illimité de renvoi à la législation nationale. Les institutions ne pourraient envisager que des raisons fondées sur le règlement. Un tel droit édulcorerait le principe de la transparence et le laisserait entièrement à l'appréciation des États membres. Ici aussi, les exceptions énumérées à l'article 4 du règlement devraient suffire. Si tel n'est pas le cas, l'article 4 doit être modifié, mais les États membres ne doivent pas pour autant bénéficier de droits illimités.

La Commission a complètement laissé de côté les propositions avancés par le Parlement dans sa résolution du 4 avril 2006 relatives à la possibilité pour celui-ci d'exercer son droit de contrôle démocratique. Il doit avoir accès à des documents sensibles pour accomplir pleinement sa mission et les modalités applicables au traitement de tels documents peuvent être arrêtées par les institutions.

Toutefois, le Parlement peut souscrire à certaines modifications apportées par la Commission. Il s'agit surtout de l'extension du droit d'accès à toute personne physique ou morale, et pas seulement aux citoyens de l'Union européenne, comme le prévoit le règlement en vigueur, des dispositions environnementales découlant de la Convention d'Aarhus et de l'amélioration de l'accès direct aux documents législatifs.

Ces modifications positives sont hélas contrecarrées par celles que le Parlement considère comme négatives. Compte tenu de ces modifications négatives, votre rapporteure pour avis estime qu'il serait préférable de s'en tenir au règlement actuel, plutôt que d'opter pour des changements qui le dénatureraient.

AMENDEMENTS

La commission des affaires constitutionnelles invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les amendements suivants:

Amendement 1

Proposition de règlement
Considérant 18 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(18 bis) Les institutions devraient veiller à ce que le développement de la technologie

de l'information facilite l'exercice du droit d'accès et n'aboutisse pas à une réduction de la quantité des informations disponibles pour le public.

Justification

Les progrès de la technologie de l'information peuvent avoir des effets positifs et des effets négatifs sur l'accès du public. Les institutions devraient s'efforcer de promouvoir les effets positifs et de réduire les effets négatifs. Il est prévu de permettre l'accès aux informations contenues dans les bases de données électroniques en modifiant la définition des documents figurant à l'article 3 et une obligation générale de fournir une information de qualité est proposée par un amendement à l'article 15. Ces amendements servent également à tenir compte du droit à une bonne administration prévue à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux.

Amendement 2

Proposition de règlement
Article 3 – point a

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
a) "document": tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) ***établi par une institution et formellement transmis à un ou plusieurs destinataires ou autrement enregistré, ou reçu par une institution***; des ***données*** contenues dans des systèmes de stockage, de traitement et d'extraction électroniques sont des documents dès lors qu'elles peuvent être extraites sous une forme imprimée ou sous la forme d'une copie électronique à l'aide ***des outils disponibles*** pour l'exploitation du système;	a) "document": tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) ***concernant une matière relative aux politiques, actions et décisions relevant de la compétence de l'institution***; des ***informations*** contenues dans des systèmes de stockage, de traitement et d'extraction électroniques ***(y compris les systèmes externes utilisés pour le travail de l'institution)*** sont des documents dès lors qu'elles peuvent être extraites sous une forme imprimée ou sous la forme d'une copie électronique à l'aide ***de tout outil raisonnablement disponible*** pour l'exploitation du système;

Justification

Cet amendement rétablit la formulation actuelle de la définition de base d'un document, vu que la proposition de la Commission autoriserait une limitation arbitraire du droit d'accès. Le texte ajouté prévoit l'accès à l'information détenue dans des bases de données électroniques afin de satisfaire à l'objectif énoncé dans le nouveau considérant 18.

Amendement 3

Proposition de règlement
Article 4 – paragraphe 2 – point c

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
c) des avis juridiques et des procédures juridictionnelles, d'arbitrage et de règlement de litige;	c) des avis juridiques et des procédures juridictionnelles, d'arbitrage et de règlement de litige***, sauf en ce qui concerne les avis juridiques liés à des procédures débouchant sur un acte législatif ou sur un acte non législatif d'application générale***;

Justification

La Cour de justice a déclaré, dans l'affaire Turco, que la divulgation des avis juridiques dans le cadre d'initiatives législatives est de nature à augmenter la transparence et l'ouverture du processus législatif et à renforcer les droits démocratiques des citoyens européens.

Amendement 4

Proposition de règlement
Article 4 – paragraphe 5

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
5. ***Les noms, titres et fonctions des titulaires de charges publiques, fonctionnaires et représentants de groupes d'intérêt agissant dans le cadre de leurs activités professionnelles sont divulgués, sauf si, en raison de circonstances particulières, la divulgation de ces informations nuirait aux personnes concernées.*** Les ***autres informations à caractère personnel sont divulguées conformément aux règles régissant le traitement licite de ces données, fixées par la législation communautaire en matière de protection des personnes physiques à l'égard du traitement des*** données à caractère personnel.	5. ***Les*** données à caractère personnel ***ne sont pas divulguées si une telle divulgation est susceptible de porter préjudice à la vie privée ou à l'intégrité de la personne concernée***. ***Elle ne saurait y porter atteinte:***
	– si les données ont trait uniquement aux activités professionnelles de la personne

concernée, à moins qu'en raison de circonstances particulières, il n'y ait une raison de penser que la divulgation nuirait à ladite personne;

– si les données ont trait uniquement à une personne évoluant dans la sphère publique, à moins qu'en raison de circonstances particulières, il n'y ait une raison de penser que la divulgation nuirait à ladite personne ou à d'autres personnes qui lui seraient liées;

– si les données ont déjà été rendues publiques avec le consentement de la personne concernée.

Les données à caractère personnel sont en tout état de cause divulguées si un intérêt public supérieur l'exige. Dans ce cas, l'institution ou l'organe sont tenus de préciser la nature de l'intérêt public en donnant les raisons pour lesquelles, en l'espèce, celui-ci l'emporte sur les intérêts de la personne concernée.

L'institution ou l'organe qui refuse l'accès à un document en s'appuyant sur le point a) examine la possibilité d'accorder un accès partiel.

Justification

La proposition de la Commission ne satisfait pas le besoin d'un juste équilibre entre les droits fondamentaux en jeu ni ne reflète l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire Bavarian Lager.

Amendement 5

Proposition de règlement
Article 4 – paragraphe 7

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
7. Les exceptions visées au présent article s'appliquent uniquement au cours de la période durant laquelle la protection se justifie eu égard au contenu du document. Les exceptions peuvent s'appliquer pendant	7. Les exceptons visées au présent article ***ne s'appliquent pas aux documents transmis dans le cadre de procédures débouchant sur un acte législatif ou sur un acte non législatif d'application***

une période maximale de trente ans. Dans le cas de documents relevant des exceptions concernant la protection des données à caractère personnel ou les intérêts commerciaux et de documents sensibles, les exceptions peuvent, si nécessaire, continuer de s'appliquer au-delà de cette période.	***générale. Les exceptions*** s'appliquent uniquement au cours de la période durant laquelle la protection se justifie eu égard au contenu du document. Les exceptions peuvent s'appliquer pendant une période maximale de trente ans. Dans le cas de documents relevant des exceptions concernant la protection des données à caractère personnel ou les intérêts commerciaux et de documents sensibles, les exceptions peuvent, si nécessaire, continuer de s'appliquer au-delà de cette période.

Justification

La Cour de justice a déclaré, dans l'affaire Turco, que la divulgation des avis juridiques dans le cadre d'initiatives législatives est de nature à augmenter la transparence et l'ouverture du processus législatif et à renforcer les droits démocratiques des citoyens européens.

Amendement 6

Proposition de règlement
Article 5 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
2. Lorsqu'une demande concerne un document émanant d'un État membre autre que ceux transmis dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'un acte législatif ou d'un acte non législatif d'application générale, les autorités de cet État membre sont consultées. L'institution détenant le document divulgue celui-ci, sauf si l'État membre indique les raisons qui justifient sa non-divulgation, sur la base des exceptions visées à l'article 4 ***ou de dispositions spécifiques figurant dans sa propre législation interdisant la divulgation du document concerné***. L'institution apprécie le bien-fondé des raisons avancées par l'État membre***, pour autant que celles-ci soient liées aux exceptions prévues par le présent règlement***.	2. Lorsqu'une demande concerne un document émanant d'un État membre autre que ceux transmis dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'un acte législatif ou d'un acte non législatif d'application générale, les autorités de cet État membre sont consultées. L'institution détenant le document divulgue celui-ci, sauf si l'État membre indique les raisons qui justifient sa non-divulgation, sur la base des exceptions visées à l'article 4. L'institution apprécie le bien-fondé des raisons avancées par l'État membre.

Justification

Les États membres ne doivent pas avoir le droit absolu d'invoquer leur propre législation. Les exceptions visées à l'article 4 devraient être suffisantes pour refuser l'accès.

Amendement 7

Proposition de règlement
Article 8 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
1. Les demandes confirmatives sont traitées avec promptitude. Dans un délai de ***trente jours*** ouvrables à partir de l'enregistrement de la demande, l'institution soit octroie l'accès au document demandé et le fournit dans le même délai conformément à l'article 10, soit communique, dans une réponse écrite, les motifs de son refus total ou partiel. Si elle refuse totalement ou partiellement l'accès, l'institution informe le demandeur des voies de recours dont il dispose.	1. Les demandes confirmatives sont traitées avec promptitude. Dans un délai de ***quinze jours*** ouvrables à partir de l'enregistrement de la demande, l'institution soit octroie l'accès au document demandé et le fournit dans le même délai conformément à l'article 10, soit communique, dans une réponse écrite, les motifs de son refus total ou partiel. Si elle refuse totalement ou partiellement l'accès, l'institution informe le demandeur des voies de recours dont il dispose.

Justification

Prolonger ce délai à trente jours, comme le prévoit la proposition de la Commission, est un recul. Trente jours ouvrables (!), comme le propose la Commission, constitueraient un exemple négatif par rapport à toutes les dispositions législatives nationales en matière d'accès à l'information.

Amendement 8

Proposition de règlement
Article 9 – paragraphe 7

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
7. La Commission et le Conseil ***informent*** le Parlement européen au sujet des documents sensibles conformément aux dispositions convenues entre les institutions.	7. La Commission et le Conseil ***garantissent un contrôle approprié par*** le Parlement européen au sujet des documents sensibles conformément aux dispositions convenues entre les institutions***, lesquelles sont publiées***.

Justification

Le Parlement doit se voir octroyer l'accès aux documents sensibles pour pouvoir pleinement remplir sa mission de contrôle démocratique.

Amendement 9

Proposition de règlement
Article 12 – paragraphe -1 (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	-1. Les institutions mettent autant que possible les documents à la disposition directe du public, sous forme électronique ou par l'intermédiaire d'un registre conformément aux règles en vigueur au sein de l'institution concernée.

Justification

Le niveau actuel ne devrait pas être réduit pour les documents non législatifs.

Amendement 10

Proposition de règlement
Article 12 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
1. ***Les*** documents établis ou reçus dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'actes législatifs de l'UE ou d'actes non législatifs d'application générale sont rendus directement accessibles au public, sous réserve ***des articles 4 et 9***.	1. ***En particulier, les*** documents établis ou reçus dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'actes législatifs de l'UE ou d'actes non législatifs d'application générale sont rendus directement accessibles au public, sous réserve ***de l'article 9***.

Justification

Conséquence logique de l'amendement précédent.

Amendement 11

Proposition de règlement
Article 12 – paragraphe 4

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
4. ***Chaque institution définit dans son propre règlement intérieur les autres catégories de documents directement accessibles au public.***	4. ***Les institutions créent une interface commune pour leurs registres de documents et garantissent notamment un point unique d'accès direct aux documents établis ou reçus dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'actes législatifs de l'UE ou d'actes non législatifs d'application générale.***

Justification

Il convient que le public dispose d'un seul point d'accès.

Amendement 12

Proposition de règlement
Article 15 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
1. Les institutions développent de bonnes pratiques administratives en vue de faciliter l'exercice du droit d'accès garanti par le présent règlement.	1. Les institutions développent de bonnes pratiques administratives en vue de faciliter l'exercice du droit d'accès garanti par le présent règlement. ***Les institutions ordonnent et conservent les informations qu'elles détiennent de manière à permettre au public d'y accéder sans aucun effort supplémentaire.***

Justification

Cet amendement à l'article 15, paragraphe 1, se fonde sur le droit à une bonne administration énoncé à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux et correspond à la législation en vigueur, notamment, en Finlande. Il représenterait également un progrès dans le sens d'une véritable loi sur la liberté d'information dans l'Union européenne tout en satisfaisant, parallèlement, à l'objectif formulé au nouveau considérant 18 tendant à ce que le développement de la technologie de l'information facilite l'exercice du droit d'accès et ne restreigne pas la quantité des informations disponibles pour le public.

PROCÉDURE

Titre	Accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission
Références	COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Commission compétente au fond	LIBE
Avis émis par Date de l'annonce en séance	AFCO 22.5.2008
Commission(s) associée(s) - date de l'annonce en séance	20.11.2008
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Anneli Jäätteenmäki 24.6.2008
Examen en commission	10.9.2008 4.11.2008
Date de l'adoption	22.1.2009
Résultat du vote final	+: 20 –: 0 0: 1
Membres présents au moment du vote final	Enrique Barón Crespo, Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, Adrian Severin, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Andrzej Wielowieyski
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani