PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des affaires juridiques

2008/0090(COD)

21.1.2009

AVIS

de la commission des affaires juridiques

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: Monica Frassoni

PA_Legam

JUSTIFICATION SUCCINCTE

L'article 1, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne dispose que les décisions des institutions communautaires sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens. La transparence et le droit des citoyens à l'information sont indiscutablement les instruments les plus efficaces pour combattre et prévenir la corruption. Pour que les citoyens participent réellement au processus politique et puissent contraindre les autorités publiques à justifier leur action, ils doivent disposer de l'accès le plus large possible aux documents émanant des institutions européennes.

Le Parlement européen n'a cessé de rappeler l'importance de ce principe démocratique fondamental, notamment dans la résolution Cashman. Lors de la consultation menée à l'occasion de la révision du règlement, la société civile a massivement soutenu la demande du Parlement européen en faveur de l'adoption d'une véritable législation en matière de liberté d'information applicable dans le cadre institutionnel de l'Union européenne, conformément au droit à une bonne administration énoncé à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux.

Votre rapporteure déplore que les autres institutions ne s'engagent pas résolument sur la même voie. Les modifications apportées par la Commission sont en effet décevantes, car, dans plusieurs cas, les propositions constituent une régression dans le cadre de la "campagne en faveur d'une plus grande ouverture". En outre, votre rapporteure considère que la décision de la Commission de recourir à la procédure de refonte pour la révision est un choix malheureux et non conforme aux objectifs de l'accord interinstitutionnel sur la procédure de refonte. Le caractère inapproprié de la procédure de refonte pour une révision complexe, où des modifications apportées à certains éléments ont des incidences sur d'autres dispositions du texte, signifie concrètement que le Parlement doit faire un usage étendu de la dérogation prévue par l'accord interinstitutionnel.

Votre rapporteure a dans plusieurs cas rétabli les dispositions du règlement actuel, qui garantissent des conditions d'accès et de transparence bien meilleures.

Votre rapporteure aborde également la question du lien entre l'accès aux documents et la protection des données, qui constitue à ses yeux l'un des aspects les plus controversés de l'application du règlement n° 1049/2001. Le Médiateur européen, le Contrôleur européen de la protection des données et le Tribunal de première instance (dans l'affaire Bavarian Lager) partagent le même avis: la protection des données ne saurait être invoquée pour empêcher l'accès à l'information dans les cas où cet accès ne risque pas de porter atteinte à la vie privée et à l'intégrité personnelle de l'individu. Votre rapporteure tient à rappeler cette position commune à la Commission.

S'inspirant de la législation mexicaine sur la liberté de l'information et gardant à l'esprit que la saisine des tribunaux européens en cas de refus de divulgation d'un document peut être une solution excessive pour les citoyens, votre rapporteure propose que le Médiateur européen soit habilité à statuer sur les demandes d'accès aux documents avec effet définitif pour l'administration concernée, tandis qu'il resterait loisible aux demandeurs de saisir le Tribunal de première instance en cas de refus d'accès.

AMENDEMENTS

La commission des affaires juridiques invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les amendements suivants, ainsi que les recommandations du groupe de travail consultatif des services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission présentées en annexe:

Amendement 1

Proposition de règlement
Considérant 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(1) Le règlement (CE) n° 1049/2001 du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission doit faire l'objet de plusieurs modifications substantielles. Dans un souci de clarté, il convient de procéder à la refonte dudit règlement.	(1) Le règlement (CE) n° 1049/2001 du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission doit faire l'objet de plusieurs modifications substantielles. Dans un souci de clarté, il convient de procéder à la refonte dudit règlement***, en appliquant cette technique législative conformément à l'Accord interinstitutionnel du 28 novembre 2001 pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques***[1].
	[1] ***JO C 77 du 28.3.2002, p. 1.***

Justification

La décision de la Commission de recourir à la procédure de refonte pour la révision est un choix inapproprié et non conforme aux objectifs de l'accord interinstitutionnel sur la procédure de refonte, qui prévoit son utilisation dans de tout autres conditions. Le caractère inapproprié de la procédure de refonte pour une révision complexe, où des modifications apportées à certains éléments ont des incidences sur d'autres dispositions du texte, signifie concrètement que le Parlement doit faire un usage étendu de la dérogation prévue par l'AII.

Amendement 2

Proposition de règlement
Considérant 3

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(3) La transparence permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi que de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique. La transparence contribue à renforcer les principes de la démocratie et le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis à l'article 6 du traité UE et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.	(3) La transparence permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi que de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique. La transparence contribue à renforcer les principes de la démocratie et le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis à l'article 6 du traité UE et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. ***Tout progrès dans l'ouverture des autorités administratives au contrôle public est aussi de nature à faire avancer la lutte contre la corruption.***

Justification

La transparence et le droit des citoyens à l'information sont indiscutablement les moyens les plus efficaces pour combattre et prévenir la corruption.

Amendement 3

Proposition de règlement
Considérant 5 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(5 bis) Lors de cette consultation, la société civile a massivement soutenu la demande du Parlement européen en faveur de l'adoption d'une véritable législation en matière de liberté d'information applicable dans le cadre institutionnel de l'Union européenne, conformément au droit à une bonne administration énoncé à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux.

Justification

While the concept of freedom of information is broader than the concept of access to documents it must, first, be noted that, as the Court of Justice has stated (in e.g. Hautal v Council) the content of the right to access to documents is the right to the information contained in documents. The broader concept of freedom of information is also already reflected in Regulation 1367/2006 which implements the Aarhus Convention. Furthermore, citizens right to good administration must include, as a matter of principle, right to information. This is also clearly laid down in Article 22 of the Code of Good Administrative Behaviour, presented by the European Ombudsman and approved by Parliament.

Amendement 4

Proposition de règlement
Considérant 10

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(10) En ce qui concerne la divulgation de données à caractère personnel, une relation claire devrait être instaurée entre le présent règlement et le règlement (CE) n° 45/2001 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données.	(10) En ce qui concerne la divulgation de données à caractère personnel, une relation claire devrait être instaurée entre le présent règlement et le règlement (CE) n° 45/2001 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données. ***Depuis l'adoption du règlement (CE) n° 1049/2001, la jurisprudence de la Cour de justice et les décisions et positions adoptées par le Médiateur européen et le Contrôleur européen de la protection des données ont clarifié la relation entre le règlement à l'examen et le règlement (CE) n° 45/2001, en ce sens que les demandes de documents contenant des données à caractère personnel sont régies par le règlement sur l'accès aux documents et que seuls des motifs de protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu peuvent justifier que les règles permettant l'accès aux documents et à l'information fassent l'objet d'exceptions tenant à la protection des données.***

Justification

The question of the relationship between access to documents and data protection has been one of the most controversial issue relating to the application of Regulation 1049/2001. The cause of this has been, on the one hand, an unfortunate formulation of the exception for data protection which tends to lead to circular arguments concerning the relationship between the regulations mentioned. However, the shared position of the European Ombudsman, the European Data Protection Supervisor and the Curt of First Instance (in the Bavarian Lager case) is that data protection may not be used to prevent access to information when such access would not risk harming the right to privacy and personal integrity of an individual. However, the Commission's proposal does not take this into account.

Amendement 5

Proposition de règlement
Considérant 11

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(11) Des règles claires devraient être établies pour régir la divulgation de documents émanant des États membres et de documents émanant de tiers et faisant partie de dossiers de procédure ou obtenus par les institutions en vertu de pouvoirs d'enquête spécifiques qui leur sont conférés par la réglementation communautaire.	(11) Des règles claires devraient être établies pour régir la divulgation de documents émanant des États membres et de documents émanant de tiers et faisant partie de dossiers de procédure ou obtenus par les institutions en vertu de pouvoirs d'enquête spécifiques qui leur sont conférés par la réglementation communautaire. ***La Cour de justice a clairement indiqué que l'obligation de consulter les États membres au sujet des demandes d'accès aux documents émanant d'eux ne leur donne pas le droit d'opposer un veto à cet accès ou d'invoquer la législation ou des dispositions nationales et que l'institution à laquelle cette demande est adressée peut uniquement se fonder sur les exceptions définies dans le règlement (CE) n° 1049/2001 pour refuser l'accès. Toutefois, le statut des documents émanant de tiers doit encore être clarifié, afin de garantir en particulier que les informations relatives aux procédures législatives ne soient pas diffusées plus largement à d'autres parties, y compris aux autorités administratives de pays tiers, qu'aux citoyens européens auxquels la législation***

sera applicable.

Justification

The European Commission, in particular, has interpreted the obligation to consult member states as granting these a right to veto access to documents coming from them. However, this interpretation has been struck down by the Court of Justice in the IFAW case. The Commissions proposal does not, unfortunately, genuinely reflect this jurisprudence and would, if accepted, mean a clear step back from the present legal state of affairs. However, there is still need for clarification of the status of third party documents, in particular, in order to avoid that information relating to legislative dossiers is not shared more broadly with, for instance, foreign administration than with the European citizens concerned and bound by the legislation.

Amendement 6

Proposition de règlement
Article 2 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
1. Toute personne physique ou morale a un droit d'accès aux documents des institutions, sous réserve des principes, conditions et limites définis par le présent règlement.	1. Toute personne physique ou morale***, ou toute association de personnes physiques ou morales,*** a un droit d'accès aux documents des institutions, sous réserve des principes, conditions et limites définis par le présent règlement.

Justification

La référence aux associations concerne entre autres les groupes de citoyens.

Amendement 7

Proposition de règlement
Article 3 – point b

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
b) «tiers»: toute personne physique ou morale ou entité extérieure à l'institution concernée, ***y inclus les États membres,*** les autres institutions et organes communautaires ou non communautaires, et les pays tiers.	b) «tiers»: toute personne physique ou morale ou entité extérieure à l'institution concernée, les autres institutions et organes communautaires ou non communautaires, et les pays tiers.

Justification

Les États membres ne devraient pas être considérés comme des tiers dans leurs relations avec les institutions ou dans leurs communications concernant des matières relevant de la compétence de l'Union.

Amendement 8

Proposition de règlement
Article 4 – paragraphe 1 – point b bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	b bis) la vie privée et l'intégrité de l'individu, notamment en conformité avec la législation communautaire relative à la protection des données à caractère personnel;

Justification

Cet amendement permet d'insérer une référence à la législation communautaire relative à la protection des données à caractère personnel. Dans ce contexte également, il convient d'appliquer l'article 80 bis, paragraphe 3, alinéa 3, du règlement du Parlement européen.

Amendement 9

Proposition de règlement
Article 5 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
1. Dans le cas de documents de tiers, l'institution consulte le tiers afin de déterminer si une exception visée à l'article 4 est d'application, à moins qu'il ne soit clair que le document doit ou ne doit pas être divulgué.	1. Dans le cas de documents de tiers, l'institution consulte le tiers afin de déterminer si une exception visée à l'article 4 est d'application, à moins qu'il ne soit clair que le document doit ou ne doit pas être divulgué. ***Les documents fournis aux institutions en vue d'influencer l'élaboration des politiques devraient être rendus publics.***

Justification

Afin de garantir la transparence du processus politique, il importe que les documents fournis par des tiers en vue de peser sur les décisions politiques soient rendus publics.

Amendement 10

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 ***veillent à ce que*** le Parlement européen ***exerce un contrôle approprié*** au sujet des documents sensibles conformément aux dispositions convenues entre les institutions***, qui doivent être rendues publiques***.

Justification

Les dispositions convenues entre les institutions au sujet des documents sensibles devraient être rendues publiques.

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 communautaires ou d'actes non législatifs d'application générale.***

Justification

L'article 12, paragraphe 4, est modifié afin d'y inclure la recommandation 5 de la résolution Cashman, dans la perspective d'une amélioration des règles actuelles.

ANNEXE

GROUPE CONSULTATIF
DES SERVICES JURIDIQUES

Bruxelles, le 6 novembre 2008

AVIS

À L'ATTENTION **DU PARLEMENT EUROPÉEN**
DU CONSEIL
DE LA COMMISSION

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(2008) 229 final du 30.4.2008 - 2008/0090 (COD)

Eu égard à l'accord interinstitutionnel du 28 novembre 2001 sur un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes législatifs, et notamment à son paragraphe 9, le groupe de travail consultatif, composé des services juridiques respectifs du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, s'est réuni le 20 mai 2008 et le 4 juin afin d'examiner la proposition susmentionnée, présentée par la Commission.

Pendant ces réunions[1], lors de l'examen de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil de refonte du règlement (CE) n° 1049/2001 du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, le groupe de travail a, d'un commun accord, décidé ce qui suit:

1) à l'article 7, paragraphe 1, la référence au «*paragraphe 4 de cet article*» doit être modifiée comme suit «*paragraphe 3 de cet article*»;

2) à l'article 9, paragraphe 1, la référence à l'«a*rticle 4, paragraphe 1, point a)*» doit être modifiée comme suit «*article 4, paragraphe 1*»;

3) à l'article 12, paragraphe 1, l'ajout des termes «*actes législatifs de l'UE ou actes non législatifs d'application générale*» aurait dû être grisé, comme il est d'usage pour les modifications de fond;

4) à l'article 12, paragraphe 2, l'ajout des termes «*sous forme électronique*» aurait dû être grisé, comme il est d'usage pour les modifications de fond.

[1] Le groupe de travail consultatif disposait des versions linguistiques anglaise, française et allemande de la proposition et a travaillé sur la base du texte anglais, version d'origine de la proposition examinée.

Cet examen a ainsi permis au groupe de travail consultatif de conclure, d'un commun accord, que la proposition ne contient pas d'autres modifications de fond que celles indiquées comme telles dans le présent avis. Le groupe de travail a également conclu, en ce qui concerne la codification des dispositions inchangées de l'acte précédent comportant ces modifications de fond, que la proposition se limite à une codification pure et simple du texte existant, sans modification de sa substance.

C. PENNERA	J.-C. PIRIS	C.-F.DURAND
Jurisconsulte	Jurisconsulte	Directeur général f.f.

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	JURI 22.5.2008
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Monica Frassoni 25.6.2008
Examen en commission	15.12.2008
Date de l'adoption	20.1.2009
Résultat du vote final	+: 15 –: 2 0: 4
Membres présents au moment du vote final	Carlo Casini, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Neena Gill, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio López-Istúriz White, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Eva-Riitta Siitonen, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Brian Crowley, Eva Lichtenberger, József Szájer, Jacques Toubon