PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

16.1.2008

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 2

sur le rapport annuel 2006 concernant l'accès aux documents de l'UE (article 17 du règlement (CE) n° 1049/2001 et article 97, paragraphe 7, du règlement intérieur du PE)

Partie B

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Marco Cappato

III ANALYSE COMPARATIVE DES RAPPORTS ANNUELS 2006 DU PARLEMENT EUROPÉEN, DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION CONCERNANT L'ACCÈS AUX DOCUMENTS CONFORMÉMENT AU RÈGLEMENT (CE) N° 1049/2001

L'article 17 exige de chaque institution qu'elle publie un rapport annuel sur l'application du règlement. La Commission est par ailleurs tenue de publier un rapport sur la mise en œuvre des principes du règlement et de formuler des recommandations, ce qu'elle a fait début 2004. Les informations contenues dans ces reports, même si elles auraient pu être plus exhaustives, constituent un point de départ très utile pour l'évaluation de l'application du règlement par les institutions[1].

Accès du public aux documents via les registres

Fin 2006, le registre du Parlement européen contenait 165 139 références (1 021 599 fichiers), dont 90 % étaient directement accessibles (téléchargeables) sur l'internet. Le nombre de recherches sur le site web est passé à 1 500 par jour[2] (contre 1 000 en 2005).

Le registre du Conseil permet d'accéder au texte intégral des documents qui, conformément au règlement intérieur du Conseil (article 11, Annexe II), «doivent être rendus directement accessibles au public, dès leur diffusion». Fin 2006, le registre du Conseil comptait 849 117 documents, dont 68,7 % étaient accessibles au public, que ce soit dans un format téléchargeable ou sur simple demande (20 816 documents). Cela représente une augmentation de 22,8 % du nombre de documents référencés dans le registre et de 38,3 % du nombre de documents directement accessibles via le registre. Le registre contenait en outre 14 763 documents portant le code P/A (partiellement accessible), dont 2 133 étaient accessibles en ligne. Le nombre total de visites a augmenté de 61,8 %, ce qui représente plus de 4 780 visites par jour[3].

Fin 2006, le registre de la Commission comptait 73 708 documents, mais n'incluait aucun «document sensible»[4]. D'après les statistiques concernant le nombre de consultations du site «Transparence et accès aux documents», accessible sur le serveur Europa, la moyenne mensuelle est de 5 937 visiteurs.

Le règlement ne définit pas les catégories de documents à inclure dans les registres et n'oblige pas les institutions à produire de registre reprenant l'ensemble de leurs documents. De ce fait, les registres contiennent un certain nombre de documents inaccessibles, mais n'incluent pas de nombreux documents susceptibles d'être consultés. Il s'agit là d'un problème dans la mesure où il est difficile pour un citoyen de déterminer les documents qui existent réellement et de les demander. Il est par ailleurs intéressant de noter que plus d'un tiers des documents du Conseil ne sont pas accessibles par le biais du registre.

---

[1] Should there be a freedom of information act for the EU?, rapport sur l'application du règlement n° 1049/2001 relatif à l'accès aux documents, ECAS septembre 2006, p.6

[2] Proposition de rapport annuel 2006 du PE relatif à l'accès du public aux documents (conformément à l'article 97, paragraphe 7, du règlement intérieur du Parlement européen), p. 5

[3] Rapport annuel du Conseil sur l'accès aux documents - 2006, p. 9

[4] Les «documents sensibles» sont définis à l'article 9 du règlement n° 1049/2001. Il s'agit des documents qui ne peuvent être inscrits au registre que moyennant l'accord de l'autorité d'origine, voir article 9, paragraphe 3.

Concernant la Commission, il est important de signaler que le rapport annuel relatif à l'accès aux documents pour 2005 n'a été rendu public qu'en septembre 2005 et que celui de 2006 n'a été publié que fin 2007[1]. De manière générale et si on examine les rapports annuels des années précédentes de la Commission, force est de constater que le registre de la Commission est le moins complet des trois, ce qui s'explique en partie par le grand nombre de documents qu'elle produit et par son organisation décentralisée. La plupart des documents de travail préparatoire de la Commission en sont notamment exclus. La Commission doit à présent veiller à constituer un registre unique, complet et à jour, en dégageant les ressources financières, humaines et informatiques nécessaires à cette fin. Par ailleurs, la tendance à la multiplication des registres qui transparaît actuellement ne peut être soutenue car elle ne fait que créer un obstacle supplémentaire pour l'accès du public aux documents. Enfin, la Commission ne doit pas perdre de vue que le fait d'avoir un registre approprié et de garantir la transparence et l'ouverture a également pour effet de réduire son travail administratif[2].

Analyse des demandes d'accès

Le nombre total de demandes adressées au Parlement européen est passé de 1 814 en 2005 à 1 917 en 2006, soit une augmentation de 5,5 %. Les demandes d'accès à des documents non publics sont quant à elles restées stables, à savoir 15 % des demandes, et portaient sur des lettres, des documents de comitologie et des documents du Bureau. Cinq demandes confirmatives ont été reçues en 2006 et une plainte a été adressée au Médiateur européen[3].

En 2006, le Conseil a quant à lui reçu 2 224 demandes d'accès du public, pour un total de 11 353 documents, dont 9 606 étaient divulgués en tout ou en partie[4]. Les domaines suscitant le plus d'intérêt sont la justice et les affaires intérieures (24,5 %), les relations extérieures (PESC), l'environnement, l'agriculture et la pêche, la concurrence et le marché intérieur représentant ensemble plus de 60 % des demandes[5].

Pour ce qui est de la Commission, le nombre de demandes est passé de 3 396 en 2005 à 3 841 en 2006, soit une augmentation de 13,10 %. En ce qui concerne la répartition par domaines d'intérêt, il est important de noter que le nombre de demandes portant sur des questions judiciaires a quasiment doublé et que la justice, la concurrence, l'environnement, le marché intérieur et l'énergie représentent presque 40 % des demandes[6].

La hausse du nombre de demandes d'année en année témoigne d'un intérêt croissant pour les documents de l'UE. Il ressort toutefois clairement des rapports annuels que les bénéficiaires de l'accès au système de documents appartiennent pour la plupart à des groupes très

[1] Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2006 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM (2007) 841

[2] Rapport concernant l'application du règlement n° 1049/2001 relatif à l'accès aux documents, ECAS septembre 2006, p. 8

[3] Proposition de rapport annuel 2006 du PE relatif à l'accès du public aux documents (conformément à l'article 97, paragraphe 7, du règlement du Parlement européen), p. 6

[4] Rapport annuel du Conseil sur l'accès aux documents - 2006, p. 12

[5] Rapport annuel du Conseil sur l'accès aux documents - 2006, tableau 12 p. 34

[6] Rapport annuel de la Commission pour 2006, p. 3 et tableau p. 14

spécifiques: chercheurs, groupes de pression et avocats, etc.[1]. La répartition géographique des demandes montre que la plupart ont été introduites par des personnes ou des organismes établis en Belgique (environ 17-20 % des demandes reçues par les trois institutions) et que les demandes émanent pour l'essentiel des États membres les plus peuplés, c'est-à-dire l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Espagne, qui totalisent à eux seuls plus de la moitié des demandes[2]. L'UE étant une construction complexe, bon nombre des documents sont, par nature, spécialisés. C'est la raison pour laquelle la plupart des demandes émanent d'experts et ne bénéficient qu'indirectement au grand public, lorsque, par exemple, des organisations de la société civile tentent d'influencer la prise de décision. Le droit d'accès aux documents est un droit pour chaque citoyen, d'où la nécessité de mettre sur pied une campagne d'information afin de mieux les en informer[3].

Pourcentages de réponses positives aux demandes

En 2006, 283 demandes ont porté sur des documents du Parlement européen qui n'avaient jamais été publiés auparavant et le pourcentage de réponses positives a atteint 87 %, contre 80 % l'année précédente[4].

Au Conseil, 11 353 documents ont été demandés en 2006, avec un taux d'accès de 76,8 %, ou de 87,7 % si on prend également en compte les documents ayant fait l'objet d'un accès partiel[5]. Si le nombre de demandes a augmenté, les taux d'accès aux documents du Parlement européen et du Conseil sont par contre restés plus ou moins stables.

En ce qui concerne la Commission, il est intéressant de noter que le taux d'accès est en baisse depuis l'entrée en vigueur du règlement. Sous l'ancien régime de règles et de codes de conduite en vigueur avant l'introduction du règlement, le taux d'accès était de 80-90 %, alors qu'il n'est plus que de 70 % ou de deux-tiers aujourd'hui. En 2006, les documents ont été intégralement divulgués dans 73,83 % des cas, ce qui constitue une augmentation par rapport à 2005 (64,43 %). Le pourcentage de décisions accordant un accès partiel aux documents a quant à lui baissé, passant de 3,65 % en 2005 à 2,94 % en 2006[6].

Motifs de refus

De manière générale, le motif de refus le plus souvent invoqué est la protection du processus décisionnel, qui représente 43,2 % des refus au Conseil, 39 % au Parlement (où de plus en plus de documents concernant des décisions de comitologie sont demandés alors qu'ils ne peuvent pas encore être communiqués au public) et 33,36 % à la Commission. Après ce motif vient, pour ce qui est du Parlement européen, la protection de la vie privée et de l'intégrité de

[1] Voir le projet de rapport annuel du PE 2006 p. 6 et le rapport annuel du Conseil sur l'accès aux documents - 2006, p. 12, le rapport annuel de la Commission pour 2006, p. 3 et tableau 8 p. 12.
[2] Rapport annuel de la Commission pour 2006, p. 3 et tableau p. 13, projet de rapport annuel du PE 2006 tableau 6 p. C et rapport annuel du Conseil sur l'accès aux documents - 2006, p. 33
[3] Rapport concernant l'application du règlement n° 1049/2001 relatif à l'accès aux documents, ECAS septembre 2006, p. 6
[4] Projet de rapport annuel 2006 du PE p. 7
[5] Rapport annuel du Conseil sur l'accès aux documents - 2006, p. 14
[6] Rapport annuel de la Commission pour 2006, p. 4 et tableau 3 p. 10

l'individu (24 %) et la protection des procédures judiciaires et des avis juridiques (24 %)[1]. Au niveau du Conseil, la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité publique arrive en deuxième position (17,1 %) suivie des relations internationales (12,3 %) et de la défense et des affaires militaires (4,5 %)[2]. D'après le rapport annuel de la Commission pour 2006, les deux principaux motifs de refus d'une demande initiale sont: a) la protection de l'objectif des activités d'inspection, d'enquête et d'audit (30,72 % des refus contre 41,80 % en 2005; b) la protection du processus décisionnel de la Commission (19,6 % pour les cas portant sur des avis destinés à l'usage interne et 14,30 % pour ceux où la décision n'a pas encore été prise, soit un total de 33,36 % de refus)[3]. Il convient par ailleurs de noter que jusqu'il y a peu, le principal motif de refus d'accès à des documents de la Commission invoqué était l'exception concernant les activités d'inspection, d'enquête et d'audit, qui représentait environ un tiers des refus, ce qui s'explique par le grand nombre de demandes en rapport avec des procédures d'infraction et des affaires de concurrence[4].

Les différences au niveau des exceptions invoquées par les institutions ne permettent pas de tirer des conclusions en soi et reflètent simplement leur rôle différent. Il est important d'empêcher les institutions d'utiliser des exceptions pour refuser systématiquement l'accès à des documents, ce qui serait contraire à l'objectif premier du règlement, qui est non seulement de garantir «un accès aussi large que possible aux documents», mais aussi de mettre en place les bases nécessaires à une véritable liberté de l'information.

IV RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS AFIN D'AMÉLIORER LA LÉGISLATION EUROPÉENNE EXISTANTE ET DE RENDRE AINSI L'UE PLUS TRANSPARENTE AUX YEUX DU PUBLIC

En 2004 déjà, Michael Cashman[5] avait identifié dans son rapport une série de lacunes au régime de transparence en vigueur au sein de l'UE. Tout en reconnaissant les progrès réalisés au niveau du nombre de documents accessibles, il estime que le règlement doit être amendé comme suit:

- en redéfinissant la notion de «documents législatifs» pour la réserver au droit dérivé uniquement, avec une base juridique directe dans les Traités;
- en accordant l'accès à tous les documents préparatoires, aux comptes-rendus des débats du Parlement et du Conseil et aux documents connexes, à l'identité des auteurs de chaque initiative ou modification formelle, aux documents complémentaires en rapport avec les réunions des groupes de travail, ainsi qu'aux contributions déposées par les secrétariats;
- en rendant publique la procédure à suivre pour l'examen des documents non législatifs;
- en faisant en sorte que les documents réglementaires soient accessibles aux mêmes conditions que celles applicables aux documents législatifs;
- en limitant le droit des États membres de restreindre l'accès à leurs contributions et/ou amendements dans les procédures législatives et/ou réglementaires;
- en veillant à ce que des documents ne soient pas classés «confidentiels» de manière

[1] Projet de rapport annuel 2006 du PE p. 8
[2] Rapport annuel du Conseil sur l'accès aux documents - 2006, p. 15
[3] Rapport annuel de la Commission pour 2006, p. 4 et tableau 6 p. 11-12
[4] Rapport concernant l'application du règlement n° 1049/2001 relatif à l'accès aux documents, ECAS septembre 2006, p. 7
[5] Rapport d'initiative de Cashman contenant des recommandations à la Commission sur l'accès aux documents des institutions (2004/2125 INI)

systématique grâce à une définition plus claire des cas où les documents peuvent être classés confidentiels ou diffusés de manière limitée;
- en réorganisant les registres afin de permettre aux citoyens de retrouver les mêmes fonctionnalités dans les trois.

Conclusions du rapport de l'European Citizen Action Service (ECAS) de septembre 2006

- Les registres et les systèmes de classification doivent être améliorés afin de faciliter leur utilisation par le citoyen ordinaire.
- Des ressources supplémentaires doivent être consacrées à l'information du public quant à son droit d'accès aux documents de l'UE.
- Les documents produits par des organismes spéciaux ou des groupes d'experts de haut niveau doivent être inclus dans les registres.
- Il convient de faire une distinction claire entre documents législatifs, non législatifs et réglementaires, de même que de clarifier les motifs justifiant la classification de documents en tant que «confidentiels», «limités» et «sensibles».
- Chaque DG de la Commission doit avoir un registre. Les registres des trois institutions pourraient inclure des références à des documents des autres institutions se rapportant aux différents stades du processus décisionnel, ce qui permettrait au citoyen de suivre plus facilement la procédure.
- Il convient par ailleurs de renforcer la coopération interinstitutionnelle en matière d'informations statistiques et d'établissement de rapports.
- Les règles en matière de documents émanant des États membres et de tiers doivent être clarifiées.
- L'«intérêt public supérieur», ainsi que les circonstances dans lesquelles les demandeurs y recourant ont une chance de voir leur requête aboutir, doivent être clarifiés.
- La charge administrative ne figure pas (et ne doit pas figurer) au nombre des exceptions identifiées dans le règlement, de sorte qu'elle ne peut être invoquée pour refuser l'accès à des documents. Dans des cas comme celui-ci, les institutions doivent avoir davantage recours à l'article 6 et essayer de trouver une «solution équitable» avec le demandeur au lieu de refuser l'accès aux documents accessibles.

Réponse du Médiateur européen au livre vert de la Commission[1]

- Stipuler dans le règlement n° 1049/2001 que des ressources appropriées sont nécessaires «pour mettre en pratique le principe de transparence» et garantir l'«efficience, l'efficacité et la transparence» des institutions et organismes de l'Union.

- Rendre les interactions entre les différents niveaux de l'Union plus transparentes aux yeux du citoyens (en particulier entre le niveau national et européen concernant le «droit de veto» des États membres à l'accès du public aux documents).

- Stipuler que tout État membre est tenu de préciser les motifs pour lesquels il refuse de

[1] Réponse du Médiateur européen, P. Nikiforos Diamandouros, au Livre vert de la Commission «L'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne: aperçu de la situation» http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm

diffuser un document, lesquelles raisons devront être communiquées au demandeur par les institutions.

- Créer un groupe de travail indépendant chargé d'examiner les questions relatives à l'accès aux documents et informations de l'UE dans les États membres. Ce groupe, qui aurait un caractère consultatif, «pourrait notamment inclure des représentants des commissions de l'information ou d'organismes similaires des États membres et le Médiateur européen en tant qu'organisme analogue au niveau européen».

- Étendre le délai octroyé pour répondre aux demandes à 30 jours ouvrables (article 8 du règlement).

- Préciser le concept de «documents législatifs», lesquels doivent être définis de manière plus précise dans le futur traité, en gardant à l'esprit qu'il «est dans l'intérêt légitime des citoyens de pouvoir surveiller l'exercice des pouvoirs administratifs et réglementaires dont sont investies les autorités publiques».

- Préciser dans le règlement les «principes régissant le type de documents à enregistrer et demander à chaque institution d'adopter et de publier des règles internes plus précises en vue de l'application de ces principes».

- Promouvoir une diffusion plus active des documents. À cette fin, «il serait utile pour chaque institution et organisme d'adopter et de publier un plan de publication précisant sa politique en matière de publication par voie électronique et traditionnelle de documents, ainsi que la langue de publication» (de manière à ce que les règles régissant le fonctionnement des registres soient mieux connues et plus claires).

- Mentionner, sans l'y intégrer, la convention Aarhus (concernant l'accès à des informations relatives à des questions environnementales) dans le règlement n° 1049/2001.

- Clarifier dans un nouveau considérant du règlement l'interaction avec la protection des données personnelles comme suit: «le respect de la vie privée et le secret commercial sont des intérêts légitimes qui limitent l'accès du public aux documents. La personne dont la vie privée ou les intérêts commerciaux sont en jeu ne peut toutefois se voir refuser l'accès à des documents sur cette base».

- Préciser la nécessité de parvenir à un équilibre lorsque les intérêts commerciaux et économiques d'un tiers sont en jeu.

- Prendre en compte le besoin de transparence lors de la conception et de la gestion des bases de données. Cependant, «le fait de limiter le droit d'accès aux informations pouvant être obtenues à l'aide des outils de recherche existants risque d'affaiblir l'utilité du droit d'accès».

- Exclure la possibilité d'une application temporelle des exceptions.