

# PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

---

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

PROVISOIRE  
**2004/2125(INI)**

7.10.2005

## PROJET DE RAPPORT

contenant des recommandations à la Commission sur l'accès aux documents  
des institutions  
(2004/2125(INI))

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

Rapporteur: Michael Cashman

(Initiative – article 39 du règlement)

## SOMMAIRE

### Page

PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
-----------------------------------------------------	---

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### contenant des recommandations à la Commission sur l'accès aux documents des institutions (2004/2125(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu l'article 192, deuxième alinéa, du traité CE,
  - vu les articles 39 et 45 de son règlement,
  - vu les rapports des institutions sur l'application du règlement (CE) n° 1049/2001 du 30 mai 2001 concernant l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission et, en particulier, le premier rapport triennal de la Commission sur la mise en oeuvre, conformément à l'article 17, paragraphe 2, du même règlement,
  - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A6-0000/2005),
- A. considérant que depuis la ratification du traité d'Amsterdam et l'entrée en vigueur de l'article 255 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), la transparence est devenue un principe fondamental de l'Union européenne dont le but est de renforcer la caractère démocratique des institutions européennes, permettre aux citoyens de participer plus étroitement au processus de décision, garantir que les administrations publiques aient davantage de légitimité grâce à une efficacité accrue et à une plus grande responsabilité à l'égard des citoyens, enfin permettre la détection précoce des problèmes ou des erreurs,
- B. considérant que le règlement (CE) n° 1049/2001 n'applique que partiellement l'article 255 TCE puisque:
- il définit implicitement l'activité législative (article 12) de façon beaucoup trop générale, ce qui risque d'entraîner des confusions avec les actes à caractère administratif. De plus, le règlement ne prévoit pas que la législation doit être examinée et adoptée publiquement par le Conseil et le Parlement, ni que, outre les initiatives législatives, les amendements présentés par les États membres doivent eux aussi être directement accessibles. D'ailleurs, tous les documents préparatoires doivent également être accessibles (qu'ils aient été ou non établis par les services juridiques des institutions), afin que les décisions soient prises en connaissance de cause. Enfin, aucune précision n'est apportée concernant les exigences de la publication des textes législatifs au Journal Officiel ni sur l'organisation de celui-ci (concernant par exemple l'édition électronique du Journal);
  - il ne contient aucune disposition claire sur l'accès aux documents administratifs, ni du reste sur ce que l'on appelle "l'espace de pensée", l'amélioration de la rédaction, l'information des citoyens sur la procédure que doit suivre chaque institution impliquée, sur des règles communes d'archivage des documents ni sur l'accès privilégié réservé aux personnes détentrices de droits d'accès spéciaux,

- il faut absolument définir clairement comment classer, totalement ou en partie, des documents spécifiques comme "confidentiels" et établir des règles prévoyant l'obligation de revoir régulièrement ces classifications. De plus, il est contraire aux principes démocratiques sur lesquels repose l'Union que le Parlement européen ne dispose pas d'une base juridique claire pour l'accès aux informations classées de l'UE, en particulier lorsque cet accès est interdit - ou limité - aux parlements nationaux. À cet égard, il convient de prendre des dispositions pour que les pays tiers ou les organisations internationales ne puissent interdire au Conseil ou à la Commission d'autoriser le Parlement à accéder à des informations classées;
  - la machine administrative (registres des institutions, bases de données et autres applications des technologies de l'information) en est encore à un stade pilote et les trois institutions n'ont aucune approche commune. Même au niveau des procédures interinstitutionnelles, les institutions ne sont toujours pas d'accord sur la manière de gérer, de partager et de stocker les différents types de documents. Certes, des améliorations ont été apportées, mais il demeure un manque évident de coordination entre les institutions, notamment quant aux documents touchant aux procédures interinstitutionnelles, de sorte que ce n'est pas seulement le simple particulier qui est perdant, mais également les professionnels, les chercheurs et les parlements nationaux.
- C. considérant qu'aucune proposition au sens de l'article 39, paragraphe 2, du règlement du Parlement n'est en préparation, alors même que le règlement (CE) n° 1049/2001 prévoit lui-même sa révision au bout de trois ans et que le Parlement a invité à plusieurs reprises la Commission à améliorer et renforcer la législation communautaire relative à la transparence,
1. demande à la Commission de lui présenter, sur la base de l'article 255 du traité CE, et avant le 1er mars 2006, une proposition législative sur "le droit d'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et les principes généraux et limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès", suivant les recommandations détaillées en annexe;
  2. constate que ces recommandations respectent le principe de subsidiarité et les droits fondamentaux des citoyens;
  3. estime que l'incidence financière de la proposition demandée doit être couverte par\*\*\*;
  4. charge son Président de transmettre la présente résolution ainsi que les recommandations détaillées en annexe à la Commission et au Conseil ainsi qu'aux gouvernements et parlements des États membres, des pays adhérents et des pays candidats.

**Recommandation 1 (sur l'article 255 TCE et le règlement (CE) n° 1049/2001 d'un point de vue constitutionnel)**

La Commission doit améliorer la précision des visas et des considérants du règlement (CE)

n° 1049/2001 afin de bien faire ressortir que l'article 255 TCE<sup>1</sup>, base juridique de ce règlement,

- est la principale base juridique prévue par les traités pour la mise en oeuvre des principes fondateurs de l'Union, définis à l'article 1er du traité sur l'Union européenne (TUE): "...les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens", et à l'article 6: "l'Union est fondée sur les principes ... de la démocratie ... ainsi que de l'État de droit";
- est la base juridique centrale, pour tout ce qui relève de la transparence et de la confidentialité, de toutes les activités du Conseil, de la Commission et du Parlement (le "triangle législatif") lorsque ceux-ci interviennent dans le cadre du TEC et du TUE;
- doit être mis en oeuvre pleinement et loyalement dans les règlements intérieurs du Parlement européen<sup>2</sup>, de la Commission<sup>3</sup> et du Conseil<sup>4</sup>;
- doit être appliqué de façon cohérente lorsque les institutions agissent en qualité de législateur (cf. article 207 TCE) ou mettent en oeuvre la législation de l'UE et de la Communauté (article 202 TCE)<sup>5</sup>, quelle que soit l'institution qui délègue ses compétences

---

<sup>1</sup> Article 255 TCE, par. 1er: "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.

<sup>2</sup> Article 199 TCE: "Le Parlement européen arrête son règlement intérieur à la majorité des membres qui le composent".

<sup>3</sup> Article 218, par. 2 TCE: "La Commission fixe son règlement intérieur en vue d'assurer son fonctionnement et celui de ses services dans les conditions prévues par le présent traité. Elle assure la publication de ce règlement".

<sup>4</sup> Article 207, par. 3, TCE: "Le Conseil adopte son règlement intérieur.

Pour l'application de l'article 255, paragraphe 3, le Conseil élabore, dans ce règlement, les conditions dans lesquelles le public a accès aux documents du Conseil. Aux fins du présent paragraphe, le Conseil détermine les cas dans lesquels il doit être considéré comme agissant en sa qualité de législateur afin de permettre un meilleur accès aux documents dans ces cas, tout en préservant l'efficacité de son processus de prise de décision. En tout état de cause, lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur, les résultats et les explications des votes, ainsi que les déclarations inscrites au procès-verbal, sont rendus publics".

<sup>5</sup> Article 202 TCE: "En vue d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent traité et dans les conditions prévues par celui-ci, le Conseil:

- assure la coordination des politiques économiques générales des États membres,
- dispose d'un pouvoir de décision,

ou applique les dispositions de l'UE ou de la Communauté.

**Recommandation 2 (sur la notion de documents législatifs et non législatifs)**

Conformément aux principes énoncés à la Recommandation 1, la Commission devra modifier le règlement (CE) n° 1049/2001 en définissant:

- (a) **la notion de "documents législatifs"**, actuellement définis à l'article 12, paragraphe 2, de ce règlement comme des documents "... établis ou reçus dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'actes légalement contraignants au sein des États membres ou pour ceux-ci...", en ajoutant une référence au fait que la notion d'acte (législatif) devrait être réservée au droit dérivé uniquement (avec une base juridique directe dans les traités), notamment pour les actes adoptés en codécision selon la procédure prévue à l'article 251 TCE.

Le règlement sera modifié de façon à ce que l'accès devienne obligatoire:

- à tous les documents préparatoires liés à une procédure de décision clairement établie; l'accès doit être accordé dès le moment où les documents sont officiellement présentés par chaque institution partie à la décision;
- aux débats au Parlement ou au Conseil lorsque ces institutions agissent en qualité de législateur, ainsi qu'aux documents examinés (sauf si ces documents sont classifiés, cf. Recommandation 3 ci-dessous);
- à l'identité de l'auteur de chaque initiative ou modification formelle;
- aux informations ou documents pertinents complémentaires en rapport avec les réunions des organes de travail des institutions, ainsi qu'aux contributions déposées par les secrétariats des institutions (services juridiques compris) lorsque des documents n'ont pas un caractère purement administratif.

Le règlement devrait également être la base juridique de l'adoption de dispositions législatives, de bonnes pratiques et d'accords interinstitutionnels garantissant une meilleure rédaction des textes législatifs et un accès plus aisé aux textes législatifs finalisés, comme par exemple les règles à appliquer

- pour la rédaction d'actes législatifs,
- pour la publication électronique de ces actes au Journal Officiel, et
- pour la consolidation des textes de base avec les actes de modification.
- Le règlement devrait par conséquent déterminer le format du Journal Officiel, les

- 
- *confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution. Les modalités visées ci-dessus doivent répondre aux principes et règles que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, aura préalablement établis".*

règles à suivre en matière de multilinguisme et la mission de l'OPOCE (Office des Publications Officielles).

- (b) **la notion de "documents non législatifs"**, qui sont des documents en rapport avec des procédures d'exécution ou de délégation (quelle que soit l'institution concernée), et en tout cas des documents liés à des actes non contraignants. Dans ces cas, il devrait être possible d'appliquer des règles moins strictes en matière de transparence, du fait de leur nature purement administrative.

Chaque institution devrait rendre publique la procédure à suivre pour l'examen de ces documents non législatifs et préciser à quel moment et dans quelles conditions les parties intéressées peuvent participer à la procédure, et le public accéder aux documents.

Les institutions devraient enfin préciser clairement quelles unités de l'organigramme ont participé aux procédures administratives, la manière dont sont archivés les documents, temporairement ou durablement, et comment l'on peut y accéder.

- (c) **la notion de "documents réglementaires"**: ce sont des documents en rapport avec des mesures réglementaires complétant et exécutant le droit primaire et dérivé (soit adoptés par le Conseil, soit délégués à la Commission): ces documents doivent être accessibles, mutatis mutandis, aux mêmes conditions que celles applicables aux documents législatifs (c'est à dire qu'en comitologie, l'accès aux documents doit être accordé dès le moment où une commission est officiellement saisie d'un projet de mesure). De même, les documents complémentaires pertinents doivent eux aussi être accessibles (ordre du jour, procès-verbal et résultat du vote en commission).

### **Recommandation 3 (sur les documents à traiter comme confidentiels)**

Dans sa version actuelle, le règlement (CE) n° 1049/2001 ne définit pas clairement les "*.... principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé...*" qui pourraient retarder ou empêcher l'accès à des documents pertinents ou à une partie de ces documents (article 255 TCE). C'est pourquoi la Commission devrait modifier en premier lieu les articles 4 et 9 du règlement afin de préciser plus clairement, sur quelle base et en raison de quels éléments objectifs des documents spécifiques peuvent être classés "confidentiels" ou "à diffusion limitée", de façon à protéger les intérêts essentiels de l'UE. Eu égard aux bonnes pratiques des États membres, le règlement (CE) n° 1049/2001 devrait aussi contenir des dispositions précises

- afin que des documents ne soient pas arbitrairement classés "confidentiels", et
- afin de permettre un contrôle approprié par le Parlement européen (contrôle parlementaire démocratique).

Il faut également qu'il soit bien précisé que les accords bilatéraux conclus avec des États tiers ou avec des organisations internationales ne peuvent empêcher le Conseil ou la Commission de partager des informations confidentielles avec le Parlement européen (en particulier dans les cas où les documents pertinents ne sont pas accessibles aux parlements nationaux puisqu'ils sont des documents de l'UE).

**Recommandation 4 (sur les relations entre l'UE et les États membres concernant le partage de l'information et/ou la communication de documents)**

Compte tenu du principe énoncé à l'article 296 TCE selon lequel "*aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité*", le règlement (CE) n°1049/2001 devrait

- limiter le droit des États membres de restreindre l'accès à leurs procédures et/ou amendements dans les procédures législatives et/ou réglementaires;
- accorder le plein accès à l'information adressée à la Commission lors de l'examen de la mise en oeuvre de la législation de l'UE ou de la Communauté, jusqu'à ce qu'une action juridictionnelle ait été engagée devant un tribunal.

**Recommandation 5 (sur les modalités pratiques de l'accès des citoyens)**

Au vu de l'expérience de la première tranche de quatre ans d'application du règlement (CE) n° 1049/2001, la Commission devrait modifier ce règlement en présentant une proposition cohérente visant à:

- prévoir, de façon claire et structurée, un point d'accès unique pour tous les documents préparatoires d'une procédure législative et/ou réglementaire (cf. Recommandation 2);
- réorganiser les registres des institutions en dotant celles-ci d'une interface commune afin de permettre au citoyen et à l'utilisateur de retrouver dans les trois registres les mêmes capacités fonctionnelles;
- arrêter des règles communes pour l'archivage, en évitant le double emploi et en veillant à l'authenticité des différentes versions;
- présenter de façon claire et compréhensible le déroulement des opérations dans les institutions et, le cas échéant, le point d'accès aux documents.