

Accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission

2008/0090(COD) - 11/03/2009 - Texte adopté du Parlement, vote partiel en 1ère lecture/lecture unique

Le Parlement a adopté par 439 voix pour, 200 contre et 57 abstentions, en première lecture de la procédure de codécision, les amendements à 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.

Cependant, à la demande du rapporteur (M. Michael CASHMAN, PSE, UK), le vote sur la résolution législative a été reporté à une session ultérieure et la question a été réputée renvoyée pour réexamen à la commission compétente (Libertés civiles). Le rapporteur a demandé à la Présidente d'inviter l'actuelle Présidence en exercice du Conseil et la suivante à ouvrir un dialogue formel avec le Parlement.

Les principaux amendements adoptés en Plénière sont les suivants :

Objectif : en vue d'accorder au public un accès aussi large que possible aux documents, le règlement devrait couvrir le Parlement européen, le Conseil, la Commission ainsi que toutes les agences et organes créés par les institutions. Il devrait promouvoir de bonnes pratiques administratives transparentes au sein des institutions afin d'améliorer l'accès à leurs documents.

Bénéficiaires: les députés ont ajouté que toute association de personnes physiques ou morales devrait pouvoir bénéficier du droit d'accès. Le règlement ne s'appliquera pas aux documents couverts par l'article 4 du statut des députés au Parlement européen. Afin de garantir l'application du principe de transparence institutionnelle, les citoyens auront librement accès aux documents relatifs aux dispositifs et aux procédures d'infraction.

Champ d'application : le Parlement a ajouté un article distinct concernant le champ d'application. Le règlement s'appliquera à tous les documents détenus par une institution, à savoir ceux établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne. Les documents seront rendus accessibles au public, soit sous forme électronique dans le Journal officiel de l'Union européenne, soit par l'intermédiaire d'un registre officiel de l'institution ou à la suite d'une demande écrite. Les documents établis ou reçus dans le cadre d'une procédure législative sont rendus directement accessibles. Le règlement s'entend sans préjudice des droits d'accès renforcés du public aux documents détenus par les institutions, découlant éventuellement d'instruments du droit international, ou d'actes adoptés par les institutions en application de ces instruments ou de la législation des États membres.

Définitions : le Parlement a élargi la définition de «document» à toute donnée quel que soit son support concernant une matière relative aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution. Il a introduit la notion de «documents classifiés», de «documents législatifs et non législatifs», de «documents administratifs» et d'«archives». Une liste détaillée de toutes les catégories d'actes couverts par les définitions données dans le règlement sera publiée au Journal officiel de l'Union européenne et sur les sites internet des institutions. Les institutions conviendront également de critères communs d'archivage et elles les publieront.

Documents classifiés : les députés ont introduit un nouvel article stipulant que lorsque l'intérêt général l'exige, une institution classifiera un document si sa divulgation porterait atteinte à la protection des intérêts essentiels de l'Union européenne ou de l'un ou plusieurs de ses États membres. La classification des informations serait la suivante: «TRÈS SECRET UE»; «SECRET UE»; «CONFIDENTIEL UE»; «RESTREINT UE». Les informations ne seront classifiées qu'en tant que de besoin et la responsabilité de la classification des informations relèvera seulement de l'institution qui en est l'auteur ou de celle qui a reçu les documents classifiés d'un tiers ou d'une autre institution.

Les documents se rapportant à des procédures législatives ne seront pas classifiés, tandis que les mesures d'exécution pourront l'être avant d'être adoptées. Les accords internationaux portant sur le partage d'informations confidentielles et conclus au nom de l'Union européenne ou de la Communauté ne pourront donner à un pays tiers ou à une organisation internationale le droit d'empêcher le Parlement européen d'avoir accès à des informations confidentielles.

Le Parlement aura accès aux documents classifiés par l'intermédiaire d'une commission spéciale de surveillance composée de membres nommés par sa Conférence des présidents. Ces membres devront satisfaire à une procédure spécifique d'habilitation et jurer solennellement de ne révéler en aucune manière le contenu des informations auxquelles ils ont accès.

Exceptions générales au droit d'accès : le texte amendé stipule que les institutions refuseront l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public, en ce qui concerne: i) la sécurité publique intérieure de l'Union européenne ou de l'un ou plusieurs de ses États membres ; ii) la vie privée et l'intégrité de la personne, conformément à la législation communautaire concernant la protection des données personnelles. Elles refuseront l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public ou privé, en ce qui concerne i) les avis juridiques et les procédures juridictionnelles, 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 ; ii) l'objectivité et l'impartialité des procédures de passation des marchés publics jusqu'à ce que l'institution exerçant le pouvoir adjudicateur ait pris sa décision, ou d'un comité de sélection dans les procédures de recrutement du personnel jusqu'à ce que l'autorité investie du pouvoir de nomination ait pris sa décision.

Selon le texte, la divulgation présente un grand intérêt public lorsque les documents demandés ont été 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. La définition d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation doit tenir compte de la protection de l'activité politique et de l'indépendance des députés au Parlement européen.

Les documents dont la divulgation entraînerait un risque pour les valeurs de protection environnementale, telles que les sites de reproduction des espèces rares, ne doivent être divulgués que conformément au règlement (CE) n° 1367/2006 concernant l'application de la convention d'Aarhus.

Les données à caractère personnel ne seront pas divulguées si une telle divulgation est susceptible de porter préjudice à la vie privée ou à

l'intégrité de la personne concernée. Dans certains cas, le préjudice pourra être réputé inexistant. Les données personnelles seront en tout état de cause divulguées si un intérêt public supérieur l'exige.

Consultation de tiers : les institutions devront divulguer les documents de tiers sans consulter l'auteur s'il est clair qu'aucune exception visée au règlement n'est d'application. Le tiers sera consulté s'il a demandé, au moment où il a fourni son document, que celui-ci soit traité de manière particulière afin de déterminer si une exception visée au règlement est d'application. Les documents fournis aux institutions en vue d'influencer l'élaboration des politiques devraient être rendus publics.

Lorsqu'une demande concerne un document émanant d'un État membre qui n'a pas été transmis par cet État membre en sa qualité de membre du Conseil, ou qui ne se rapporte pas à des informations fournies à la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques et de la législation européennes, les autorités de cet État membre seront consultées.

Principe de bonne administration : une nouvelle disposition stipule qu'en application du code de bonne pratique administrative, les institutions adopteront et publieront des lignes directrices sur la portée des obligations de confidentialité et de secret professionnel visées à l'article 287 du traité CE, des obligations résultant de pratiques administratives correctes et transparentes et de la protection des données à caractère personnel conformément au règlement (CE) n° 45/2001. Ces lignes directrices préciseront également les sanctions applicables en cas de manquement au règlement, conformément au statut des fonctionnaires des Communautés européennes, au régime applicable aux autres agents des Communautés européennes et au règlement intérieur de chaque institution.

Transparence législative : les documents relatifs aux programmes législatifs, les consultations préliminaires de la société civile, les études d'impact et tout autre document préparatoire se rapportant à une procédure législative devront être disponibles sur un site internet interinstitutionnel convivial et être publiés dans une série spéciale du Journal officiel de l'Union européenne. Les États membres devront veiller à ce qu'un niveau équivalent de transparence soit assuré en ce qui concerne les dispositions nationales mettant en œuvre des actes des institutions de l'Union européenne, notamment en publiant clairement les références des mesures nationales. L'objectif est de donner aux citoyens une connaissance claire et précise de leurs droits et obligations découlant des dispositions européennes spécifiques.

Transparence administrative au sein des institutions : afin de garantir que les principes de transparence et de bonne administration sont effectivement appliqués, les institutions concernées devront adopter des règles et modalités communes d'exécution pour le dépôt, la classification, la déclassification, l'enregistrement et la diffusion des documents. Elles devront informer les citoyens de leur organigramme en précisant les missions de leurs unités, le déroulement interne des travaux et les délais indicatifs des dossiers relevant de leur champ de compétences, ainsi que les services auxquels les citoyens peuvent s'adresser pour obtenir une aide, des renseignements ou un recours administratif.

En outre, les institutions créeront une commission interinstitutionnelle chargée entre autres, d'étudier de partager les expériences, d'identifier les entraves à l'accès et à l'utilisation ainsi que les sources de données non publiées, d'encourager l'interopérabilité, la réutilisation et la fusion des registres, de normaliser la codification des documents par une organisation européenne de normalisation et de créer un portail unique de l'Union pour garantir l'accès à tous les documents de l'Union.

Un nouvel article sur la transparence financière dispose que les informations relatives au budget de l'UE et à sa mise en œuvre, ainsi qu'aux bénéficiaires des fonds et subsides européens, devront être publiques et accessibles aux citoyens au moyen d'un site internet et d'une base de données spécifiques.

Accès direct aux documents : les institutions devront mettre 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. Elles devront créer une interface commune pour leurs registres de documents et garantir un point unique d'accès direct aux documents établis ou reçus dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'actes législatifs ou d'actes non législatifs d'application générale.

Registres : les députés ont spécifié les documents auxquels doivent faire référence les registres (dans le cas de registres multiples au sein d'une même institution) de chaque institution.

Traitement des demandes initiales : dans un délai maximum de 15 jours ouvrables à partir de l'enregistrement de la demande, l'institution devra soit octroyer l'accès au document demandé et le fournir dans le même délai, soit communiquer au demandeur les motifs de son refus total ou partiel. Lorsque le demandeur conteste la réalité du préjudice aux intérêts pertinents et/ou fait valoir qu'un intérêt public supérieur justifie la divulgation du document concerné, il pourra demander au Médiateur européen de rendre un avis indépendant et objectif sur la question. En attendant l'avis du Médiateur européen, le délai de 15 jours ouvrables sera suspendu pendant 30 jours ouvrables au maximum.

Responsable de l'information : chaque direction générale de chaque institution devra désigner un responsable de l'information chargé de veiller au respect des dispositions du règlement et des bonnes pratiques administratives au sein de cette direction générale.

Rapport : au plus tard 6 mois après l'entrée en vigueur du règlement, la Commission publiera un rapport sur l'application des principes du règlement et formulera des recommandations, y compris, le cas échéant, toutes propositions de révision du règlement qui s'avèrent nécessaires en raison d'une modification de la situation actuelle, ainsi qu'un programme d'action comprenant des mesures à prendre par les institutions.