

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

2000/0032(COD) - 30/01/2004 - Document de suivi

La Commission a présenté un rapport sur une première évaluation qualitative de l'application du règlement 1049/2001 au regard des principes de la politique de transparence des institutions communautaires. Il ressort des rapports annuels présentés précédemment par chacune des trois institutions qu'en 2002, le nombre de demandes a doublé par rapport à l'année précédente où les institutions appliquaient l'ancien régime d'accès à leurs documents. Les chiffres provisoires pour 2003 accusent à nouveau une hausse considérable de la demande. Malgré cette forte augmentation du nombre de documents demandés, le taux de réponses positives demeure stable. D'autre part, le nombre de documents rendus directement accessibles est en constante augmentation. Il y a donc un accroissement substantiel du nombre de documents mis à la disposition du public. Le présent rapport se propose de répondre à la question de savoir si cet accroissement a permis de réaliser l'objectif d'accorder au public l'accès le plus large possible aux documents détenus par les institutions communautaires et d'assurer ainsi une meilleure information et une participation accrue des citoyens au processus décisionnel. - Le rapport observe que le droit d'accès a tendance à couvrir un nombre croissant d'institutions et d'organes. Le règlement sur l'application aux institutions et organes de la CE des dispositions de la Convention de Århus étendra le droit d'accès à l'information environnementale détenue par l'ensemble des institutions et organes communautaires. De plus, le projet de Traité constitutionnel rédigé par la Convention prévoit un droit d'accès aux documents des institutions, des organes et des agences de l'Union. Il existe donc une réelle perspective que le droit d'accès aux documents soit généralisé à tous les organismes de l'Union. Il conviendrait cependant de mettre fin à la différenciation entre les citoyens et résidents de l'Union d'une part et les citoyens de pays tiers ne résidant pas dans un Etat membre ou les personnes morales non établies sur le territoire communautaire de l'autre. - Il serait également souhaitable de préciser le champ d'application matériel du règlement. Ce dernier donne une définition très large de la notion de "document" mais n'en précise pas les contours. Ainsi, il ne contient pas de critères relatifs au degré d'officialisation des documents, les messages informels étant donc des documents au même titre que des actes officiels. D'autre part, le règlement ne précise pas non plus ce que recouvre la notion d'institution. - S'agissant de l'application du régime des exceptions, il s'avère en pratique que seules quelques exceptions ont été invoquées de manière régulière. Il s'agit de la protection : de la sécurité publique et des relations internationales, invoquée notamment par le Conseil dans le cadre des activités relevant du deuxième et du troisième pilier ; des procédures juridictionnelles et des avis juridiques ; du processus délibératif interne ; des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, invoquée uniquement par la Commission. Pour l'année 2002, le taux global de réponses positives se situe dans une fourchette de 70 à 98%. Les taux varient selon les institutions, mais les chiffres ne sont pas facilement comparables. Cependant, si l'on tient compte du fait que, pour le Conseil et la Commission, les pourcentages de réponses positives concernent exclusivement des documents qui n'étaient pas encore accessibles, le règlement a permis de mettre un nombre considérable de documents supplémentaires dans le domaine public. L'application de l'exception relative à la protection des données à caractère personnel est également délicate en raison des difficultés d'articulation entre le règlement 1049/2001 et celui concernant la protection des données à caractère personnel (45/2001). De plus, le processus décisionnel n'est pas protégé de la même façon que les autres intérêts visés par l'article 4 du règlement. L'exigence d'une "atteinte grave" semble par exemple excessive. Enfin, la protection de l'environnement ne constitue pas un motif de refus d'accès sur la base du règlement 1049/2001. Compte tenu de l'applicabilité prochaine de la Convention de Århus aux institutions communautaires, il conviendrait d'examiner l'opportunité de prévoir une exception spécifique, telle que prévue par la Convention. De façon plus générale, il pourrait être judicieux de prévoir des exceptions spécifiques couvrant des cas bien déterminés. - Le rapport soulève également le problème de la charge de travail engendrée par la mise en oeuvre pratique du règlement. Il souligne qu'il importe que les institutions affectent les ressources nécessaires à la mise en oeuvre du règlement relatif à l'accès aux documents

(personnel, matériel, formation et information des personnes concernées). D'autre part, le règlement devrait envisager de manière explicite le problème des demandes volumineuses, répétitives, abusives ou déraisonnables, en raffinant par exemple le concept de proportionnalité. - La mise en oeuvre du règlement a marqué une étape importante dans le développement d'une politique de transparence au niveau de l'Union européenne. L'expérience tend cependant à confirmer que le règlement a principalement bénéficié aux spécialistes des affaires européennes et que, dès lors, il ne peut être considéré comme l'instrument privilégié de l'information des citoyens. Par conséquent, un effort d'information envers le grand public reste à faire, dans un double sens : le citoyen doit être mieux tenu au courant des activités de l'Union par une politique active d'information et il doit être conscient de son droit d'obtenir l'accès aux documents des institutions. - Un dernier problème tient au recours au règlement en vue de faire valoir des droits d'accès particuliers. Le règlement 1049/2001 a pour objectif de rendre accessibles au public les documents dont la divulgation ne lèse ni l'intérêt public, ni des intérêts privés déterminés. Il n'est pas destiné à déterminer les conditions auxquelles certaines personnes peuvent obtenir un accès privilégié à des documents qui ne sont pas divulguables au grand public. Cependant, l'expérience a démontré, particulièrement à la Commission, que le règlement a parfois été invoqué afin d'obtenir un tel accès privilégié. En conclusion, le règlement 1049/2001 est applicable depuis deux ans et l'expérience acquise dans sa mise en oeuvre n'a pas révélé de problèmes qui justifient une adaptation à court terme de la législation. Il convient par conséquent d'acquérir davantage d'expérience et d'attendre qu'une jurisprudence significative se soit développée avant d'envisager une modification des textes réglementant l'accès du public aux documents. Cependant, sur la base de l'analyse de l'application du règlement, une première série d'actions pourrait être menée à court terme en vue de consolider le droit d'accès du public et de l'insérer davantage dans une politique d'information du public. Le rapport suggère les actions à court terme suivantes : - recommandation d'adapter les règles d'accès à celles du règlement 1049/2001; - recommandation d'étendre le droit d'accès à toute personne physique ou morale, sans condition de nationalité ou de résidence; - développement des registres et de l'accès direct aux documents; - développement des autres outils d'information (le nombre de documents dont le texte est directement accessible sur Internet pourrait être sensiblement augmenté); - renforcement de la coopération interinstitutionnelle; - formation appropriée des responsables pour l'accès aux documents des agences et autres institutions. A plus long terme, il conviendra de procéder au recensement des domaines où des règles d'accès spécifiques font défaut et d'examiner dans quelle mesure une révision des dispositions législatives elles-mêmes est requise.