Parlement européen
2019-2024

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

2022/2015(INI)

12.1.2023

PROJET DE RAPPORT

sur l'accès du public aux documents – rapport annuel pour les années 2019 à 2021
(2022/2015(INI))

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

Rapporteure: Evin Incir

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'accès du public aux documents – rapport annuel pour les années 2019 à 2021 (2022/2015(INI))

Le Parlement européen,

– vu le traité sur l'Union européenne (traité UE), et notamment ses articles 1, 9, 10, 11 et 16,

– vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), et notamment son article 15,

– vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 41 et 42,

– vu le règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission[1],

– vu 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, présentée par la Commission le 30 avril 2008 (COM(2008)0229),

– vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, présentée par la Commission le 21 mars 2011 (COM(2011)0137),

– vu sa position du 15 décembre 2011 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[2],

– vu sa résolution du 14 septembre 2017 sur la transparence, la responsabilité et l'intégrité au sein des institutions européennes[3],

– vu sa résolution du 17 janvier 2019 sur l'enquête stratégique OI/2/2017 de la Médiatrice sur la transparence des débats législatifs dans les instances préparatoires du Conseil de l'Union européenne[4],

– vu la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de

[1] JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.
[2] JO C 168E du 14.6.2013, p. 159.
[3] JO C 337 du 20.9.2018, p. 120.
[4] JO C 411 du 27.11.2020, p. 149.

l'Union[5] (la «directive sur les lanceurs d'alerte»),

– vu sa résolution du 10 février 2021 sur l'accès du public aux documents (article 122, paragraphe 7, du règlement intérieur) – rapports annuels 2016 à 2018[6],

– vu sa résolution du 16 septembre 2021 sur le renforcement de la transparence et de l'intégrité des institutions de l'Union par la création d'un organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique[7],

– vu sa résolution du 21 octobre 2021 sur la transparence de l'Union au regard de la mise au point, de l'acquisition et de la distribution des vaccins contre la COVID-19[8],

– vu sa résolution du 16 février 2022 sur le rapport annuel relatif aux activités du Médiateur européen en 2020[9],

– vu le rapport sur les conclusions finales de la conférence sur l'avenir de l'Europe, publié en mai 2022,

– vu sa décision du 18 octobre 2022 concernant la décharge sur l'exécution du budget de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes pour l'exercice 2020[10],

– vu sa résolution du 15 décembre 2022 sur les soupçons de corruption de la part du Qatar et, plus largement, la nécessité de transparence et de responsabilité au sein des institutions européennes[11],

– vu les rapports annuels du Médiateur européen,

– vu la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme,

– vu les rapports de la Commission, du Conseil et du Parlement de 2019, 2020 et 2021 sur l'application du règlement (CE) nº 1049/2001,

– vu le règlement (CE) nº 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement[12],

– vu l'article 54 et l'article 122, paragraphe 7, de son règlement intérieur,

– vu l'avis de la commission des affaires constitutionnelles,

---

[5] JO L 305 du 26.11.2019, p. 17.
[6] JO C 465 du 17.11.2021, p. 54.
[7] JO C 117 du 11.3.2022, p. 159.
[8] JO C 184 du 5.5.2022, p. 99.
[9] JO C 342 du 6.9.2022, p. 58.
[10] Textes adoptés de cette date, P9_TA(2022)0362.
[11] Textes adoptés de cette date, P9_TA(2022)0448.
[12] JO L 264 du 25.9.2006, p. 13.

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A9-0000/2023),

A. considérant que le traité UE dispose que les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens[13]; que le traité FUE dispose que les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et que les citoyens et résidents ont un droit d'accès à leurs documents[14]; que ce droit constitue un droit fondamental essentiel, étant donné qu'il permet aux citoyens l'exercice effectif de leur droit de contrôler le travail de l'Union et de suivre le processus décisionnel au sein de l'Union;

B. considérant que de l'ouverture naît la confiance; que les institutions de l'Union doivent s'efforcer de se conformer aux normes les plus strictes possible en matière de transparence, de responsabilité et d'intégrité; que l'ouverture et la participation de la société civile sont indispensables pour promouvoir la bonne gouvernance au sein des institutions de l'Union;

C. considérant que dans le rapport final de la conférence sur l'avenir de l'Europe, les citoyens ont désapprouvé le manque de transparence du processus décisionnel de l'Union et exprimé le souhait d'un renforcement de la participation citoyenne et de la responsabilité;

D. considérant que les attentes des citoyens en matière de transparence, de responsabilité et de solutions techniques ont évolué au cours des dernières années; qu'en conséquence, l'adoption de nouvelles solutions techniques et lignes directrices pourrait s'avérer nécessaire;

E. considérant que les principales préoccupations mentionnées dans les enquêtes clôturées par la Médiatrice en 2021 étaient la transparence, la responsabilité et l'accès du public aux informations et documents (29 %), suivies de la culture de service (26 %) et de l'usage approprié du pouvoir discrétionnaire (18 %)[15];

F. considérant que dans l'affaire 1499/2021/SF[16], la Médiatrice a estimé que le refus du Conseil d'octroyer au public l'accès intégral à des documents relatifs à des négociations législatives constituait un cas de mauvaise administration;

G. considérant que la réaction de l'Union à la crise de la COVID-19 a démontré sa capacité d'action, mais également la nécessité d'une transparence accrue au sein de l'Union;

H. considérant que le Parlement a adopté sa position en première lecture sur la proposition de la Commission en vue d'une réforme du règlement (CE) nº 1049/2001 en décembre 2011; que les négociations relatives audit règlement sont en suspens depuis 2012; que depuis l'entrée en vigueur dudit règlement, nombre de nouvelles responsabilités ont été conférées à l'Union; que le renforcement des responsabilités exige un renforcement de la transparence afin de préserver la crédibilité et la légitimité

[13] Article 10, paragraphe 3, du traité UE, lu à la lumière du treizième considérant, de l'article premier, deuxième alinéa, et de l'article 9 dudit traité.
[14] Article 15 du traité FUE.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/fr/156017, p. 32.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/fr/157727.

de l'Union aux yeux des citoyens;

Évolutions récentes

1. est vivement préoccupé par le fait que des députés au Parlement européen, anciens députés au Parlement européen et agents du Parlement européen sont soupçonnés d'activités de corruption, de blanchiment de capitaux et de participation à une organisation criminelle en contrepartie d'une influence sur des décisions prises par le Parlement; rappelle l'importance de la transparence pour lutter contre la corruption et garantir que les personnes exerçant des fonctions publiques assument leurs responsabilités; relève qu'un niveau de transparence élevé facilite le suivi des activités relevant du processus décisionnel et peut contribuer à la révélation d'activités criminelles;

2. relève avec inquiétude qu'en 2021, après une demande d'accès public aux SMS échangés entre la présidente de la Commission et le PDG d'une entreprise pharmaceutique concernant l'achat de vaccins contre la COVID-19, la Commission a refusé ne serait-ce que de rechercher sérieusement lesdits SMS, sans parler d'octroyer au public l'accès à ceux-ci; rappelle que l'enregistrement d'un document est conséquence de son existence et non un prérequis de celle-ci; rejoint le constat de mauvaise administration de la part de la Commission dressé par la Médiatrice dans cette affaire[17];

3. relève avec préoccupation que lors des demandes d'accès à des documents, un problème fréquent est le refus par les institutions sur la base d'arguments infondés d'octroyer un accès; réaffirme qu'une institution qui invoque l'une des exceptions à l'accès doit procéder à une évaluation objective et individuelle, démontrer que le risque pour l'intérêt protégé est prévisible et n'est pas purement hypothétique et définir comment l'accès au document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé[18]; souligne qu'il peut être possible de divulguer certaines parties d'un document dont d'autres parties doivent être protégées; prend acte avec intérêt du recours introduit contre le Conseil pour son usage fréquent de l'argument du caractère informel des «documents de travail»[19];

4. prend acte du fait que la Commission est l'institution qui reçoit le nombre le plus important de demandes initiales d'accès du public à des documents (8 420 en 2021), suivie par le Conseil (2 083 en 2021) puis le Parlement (499 en 2021); constate qu'en moyenne, les réponses des institutions sont majoritairement positives (en 2021, 75 % de réponses positives de la part de la Commission, 89,5 % de la part du Conseil et 95 % de la part du Parlement);

5. regrette que l'accès aux conseils des services juridiques respectifs de chaque institution soit trop restreint; relève avec intérêt que le Tribunal a souligné que la question de savoir si un avis juridique présente un caractère particulièrement sensible dépend de la

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/fr/158295.
[18] Arrêt du Tribunal du 22 mars 2018, Emilio De Capitani/Parlement européen, T-540/15, EU:T:2018:167; arrêt de la CJUE du 1 er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil de l'Union européenne, affaires jointes C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374.
[19] Recours introduit le 7 mai 2021, De Capitani/Conseil de l'Union européenne, T-163/21.

question de savoir si le contenu de l'avis lui-même a un caractère particulièrement sensible et non de la question de savoir si le processus législatif lié à l'avis est sensible[20];

6. se félicite de la création d'un registre des documents de Frontex sur un site dédié; relève, toutefois, que ce registre ne contient que très peu de documents relatifs à la mise en œuvre des opérations conjointes, qui constituent le cœur des activités de cette agence; souligne que ces informations sont nécessaires pour comprendre le travail de cette agence; rejoint la recommandation formulée par la Médiatrice à l'issue de son enquête d'initiative 4/2021/MHZ, selon laquelle l'agence devrait adopter une approche plus volontariste en matière de transparence dans le but de mieux rendre compte de ses opérations;

État des lieux en matière de documents législatifs

7. rappelle que depuis l'entrée en vigueur du traité UE et du traité FUE, le droit d'accès aux documents concerne l'ensemble des institutions, organes et agences de l'Union[21]; fait valoir que, étant donné les obligations de transparence renforcées consacrées par les traités, une révision du règlement (CE) nº 1049/2001 ne saurait en aucun cas abaisser le niveau actuel de transparence; insiste sur l'importance prépondérante de la jurisprudence applicable pour actualiser le règlement compte tenu des évolutions récentes[22]; insiste sur la nécessité de codifier la jurisprudence applicable, de renforcer encore la transparence et de garantir la responsabilité au sein de l'Union;

8. rappelle que ce n'est ni son support ni son enregistrement qui font d'un document le document d'une institution en particulier mais bien le fait que son contenu touche à un sujet relatif aux politiques, activités et décisions relevant du domaine de compétence de l'institution en question;

Recommandations

9. se félicite de l'intention manifestée par la Commission d'améliorer la transparence au sein de l'Union en appliquant le principe de la «transparence par défaut»; prie instamment la Commission de n'envisager aucune proposition de révision du règlement (CE) nº 1049/2001 qui affaiblisse les normes en matière de transparence et d'accès aux documents; regrette la longue mise en suspens des négociations et presse le Conseil et la Commission de reprendre les négociations avec les autres institutions à partir des propositions de la Commission de 2008 et 2011; fait valoir que toute réforme devra aborder les sujets essentiels que sont le champ des motifs de refus, le critère d'intérêt public, la transparence du processus législatif et l'opposition aux exemptions par catégorie; demande donc au Conseil, à la Commission et au Parlement de travailler de manière constructive dans le but d'élargir et d'améliorer, en fin de compte, l'accès

[20] Arrêt du 21 avril 2021, Laurent Pech/Conseil de l'Union européenne, T-252/19, EU:T:2021:203.
[21] Article 15, paragraphe 3, du traité FUE.
[22] Voir, par exemple, l'arrêt de la CJUE du 18 juillet 2017, Commission européenne/Patrick Breyer, T-213/15, EU:C:2017:563, l'arrêt du Tribunal du 1er septembre 2021, Andrea Homoki/Commission européenne, T-517/19, EU:T:2021:529 et l'arrêt du Tribunal du 21 avril 2021, Laurent Pech/Conseil de l'Union européenne, T-252/19, EU:T:2021:203.

des citoyens de l'Union aux documents;

10. souligne l'importance du registre de transparence du Parlement et demande l'adoption d'une obligation contraignante pour tous les députés de rendre publiques l'ensemble de leurs rencontres programmées avec des personnes extérieures au Parlement dès lors que ces rencontres concernent un rapport ou une résolution du Parlement;

11. demande la révision du statut des fonctionnaires, en particulier son article 22, point c), afin de l'aligner sur les normes de la directive sur les lanceurs d'alerte; demande une nouvelle fois qu'une commission spéciale soit chargée de détecter les lacunes potentielles du règlement intérieur du Parlement européen en matière de transparence, d'intégrité et de corruption ainsi que de formuler des propositions de réforme; rappelle sa détermination à mettre en place une commission d'enquête pour enquêter sur les cas de corruption et d'abus impliquant des pays tiers qui recherchent une prise d'influence au Parlement européen; rappelle sa demande à la Commission de présenter dès que possible une proposition visant à mettre en place un nouvel organisme chargé des questions d'éthique pour les institutions de l'Union;

12. salue les recommandations concrètes de la Médiatrice sur la manière d'enregistrer les messages textuels et instantanés envoyés ou reçus par les membres du personnel dans le cadre de leur activité professionnelle[23]; reconnaît que les message textuels et instantanés de nature professionnelle sont des «documents» au sens du règlement (CE) nº 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents et invite les autres institutions, organes et organismes de l'Union à le reconnaître également; demande aux autres institutions, organes et organismes de l'Union d'interpréter de manière large le concept de «document», ce qui revêt une importance particulière dans une société de l'information et eu égard aux nouvelles formes de communication;

13. demande aux institutions de l'Union de mener une politique de «transparence délibérée» et de publier de manière anticipée les documents relatifs aux dossiers législatifs, dans un délai raisonnable et sous une forme facilement accessible; demande à toutes les institutions de l'Union de se conformer intégralement à l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire T-540/15[24] sur l'accès aux documents des trilogues; insiste pour que le Conseil améliore ses règles et procédures en matière de transparence législative, y compris en ce qui concerne l'accessibilité et la classification des documents législatifs;

14. se félicite de l'intention manifestée par la Commission d'élaborer de nouvelles lignes directrices internes en matière de transparence et d'accès aux documents et invite les autres institutions à faire de même; encourage la Commission à veiller à ce que ces lignes directrices prévoient une politique de «transparence délibérée» et reprennent la jurisprudence applicable ainsi que les recommandations de la Médiatrice récentes[25];

15. demande à la Commission, ainsi qu'aux autres institutions, organes et organismes de

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158383.
[24] Arrêt du 22 mars 2018, Emilio De Capitani/Parlement européen, T-540/15, EU:T:2018:167.
[25] Voir, par exemple, la décision de la Médiatrice européenne dans l'affaire 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/fr/decision/fr/122313), l'arrêt du Tribunal du 14 septembre 2022, Pollinis France/Commission européenne, affaires jointes T-371/20 et T-554/20, EU:T:2022:556 et l'arrêt du Tribunal du 22 mars 2018, Emilio De Capitani/Parlement européen, T-540/15, EU:T:2018:167.

l'Union de faire preuve de davantage d'initiative dans la publication de statistiques relatives à leur traitement des demandes d'accès à des documents, car ces informations seraient utiles à l'évaluation des pratiques des institutions en matière d'accès aux documents;

16. rappelle l'importance de traiter avec promptitude les demandes d'accès aux documents[26]; relève avec inquiétude que le Médiateur reçoit nombre de plaintes de citoyens relatives aux très longs retards dans l'obtention d'un accès aux documents demandés; rejoint la Médiatrice lorsqu'elle estime qu'un accès retardé équivaut de fait à un accès refusé et qu'il convient que les procédures administratives soient rationalisées afin de donner aux citoyens accès aux documents en temps utile; demande davantage de données sur le respect des délais par les institutions;

17. relève avec préoccupation qu'à l'heure actuelle, les citoyens qui souhaitent contester le rejet d'une demande d'accès à un document n'ont d'autres solutions que d'entamer une procédure judiciaire à l'encontre de l'institution ou de présenter une plainte au Médiateur; demande aux institutions, organes et organismes de l'Union d'adopter des procédures de traitement des plaintes en cas de refus d'accès qui soient plus accessibles; recommande, à cet égard, la désignation de hauts fonctionnaires indépendants chargés d'examiner, sans délai indu, les recours relatifs aux demandes d'accès aux documents;

°

° °

18. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

[26] Règlement (CE) nº 1049/2001, article 7.