



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 29.4.2003
COM(2003) 216 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**concernant l'application au cours de l'année 2002
du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents
du Parlement européen, du Conseil et de la Commission**

AVANT-PROPOS

Le 30 mai 2001, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission¹. Ce règlement, qui met en œuvre le nouvel article 255 du traité instituant la Communauté européenne, s'inscrit dans le cadre plus général d'une politique de transparence et d'information, dont il constitue une pièce centrale.

A son tour, la politique de transparence forme l'un des axes de la gouvernance européenne², particulièrement en ce qui concerne les principes de l'ouverture, de la participation et de la responsabilité. D'autres initiatives ont été prises dans le cadre de la transparence, de l'information et des relations avec les citoyens. Ainsi, la Commission a adopté des normes minimales en matière de consultation des organisations de la société civile³. Elle a poursuivi ses efforts en vue de simplifier et d'améliorer l'environnement réglementaire⁴ et elle a proposé au Parlement européen et au Conseil une nouvelle stratégie d'information et de communication⁵.

Le règlement 1049/2001 est devenu applicable le 3 décembre 2001 et remplace depuis cette date les règles d'accès que les trois institutions avaient introduites précédemment⁶. Il stipule à l'article 17, paragraphe 1 que « *chaque institution publie un rapport annuel portant sur l'année écoulée, dans lequel sont mentionnés le nombre de refus d'accès aux documents opposés par l'institution et les motifs de ces refus, ainsi que le nombre de documents sensibles non inscrits au registre* ».

Le présent document constitue le premier rapport annuel de ce genre établi par la Commission. Il est de nature factuelle et rend compte de la façon dont le règlement a été mis en œuvre au cours de la première année de son applicabilité par l'ensemble des services de la Commission, en ce compris l'OLAF.

C'est notamment sur la base des éléments d'information contenus dans ce rapport, ainsi que dans les rapports similaires établis par le Parlement européen et le Conseil, que la Commission rédigera, d'ici janvier 2004, le rapport d'évaluation de la mise en œuvre des principes du règlement, prévu à l'article 17, paragraphe 2 de celui-ci.

Le rapport se compose de trois parties :

- A une synthèse des mesures prises en vue de la mise en œuvre du règlement ;
- B une analyse de l'application du règlement dans la pratique ;
- C les données chiffrées relatives à l'application du règlement.

¹ JO L 145 du 31.5.2001.

² Livre blanc sur la gouvernance européenne, COM(2001) 428 final; Rapport de la Commission sur la gouvernance européenne, COM(2002) 705 final.

³ Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées – COM(2002) 704 ; Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission: principes et lignes directrices – « Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques », COM(2002) 713 final.

⁴ Gouvernance européenne : Mieux légiférer, COM(2002) 275 final; Plan d'action : Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire, COM(2002) 278 final; Communication de la Commission sur l'analyse d'impact COM(2002) 276 final.

⁵ Une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne, COM(2002) 350 final.

⁶ Décision 93/731 du Conseil, décision 94/90 de la Commission, décision 97/632 du Parlement européen

Afin d'illustrer l'évolution des demandes d'accès aux documents de la Commission, le rapport reprend également les statistiques des trois dernières années d'application du Code de conduite mis en application par la décision 94/90. La présentation des données permet ainsi de comparer quatre années de pratique de la transparence vers le public.

Enfin, il convient de souligner que les - très nombreuses - demandes d'information et demandes portant sur des documents publiés ne sont pas enregistrées comme des demandes d'accès aux documents au titre du règlement 1049/2001 et que, par conséquent, elles ne figurent pas dans les données chiffrées reprises dans la partie C du présent rapport.

A. Mise en œuvre du Règlement

Dans le but d'assurer au public le plein exercice du droit d'accès garanti par l'article 255 du traité, le règlement a prévu un certain nombre de mesures spécifiques. D'autre part, la Commission a pris plusieurs initiatives destinées à concrétiser les principes énoncés au règlement. Il s'agit principalement de mesures d'accompagnement en matière d'information aux citoyens et de bonnes pratiques administratives.

1. MESURES PREVUES PAR LE REGLEMENT ET LA DECLARATION COMMUNE⁷

1.1. Adaptation du règlement intérieur

L'article 255 du traité CE prévoit une mise en œuvre du droit d'accès à deux niveaux :

- un cadre juridique fixant, pour les trois institutions, les principes généraux et les limites de ce droit d'accès ;
- des dispositions spécifiques à incorporer dans le règlement intérieur de chaque institution.

Le règlement 1049/2001 fixe le cadre juridique général.

En outre, il prévoit en son article 18, paragraphe 2 que chaque institution adapte son règlement intérieur aux dispositions qu'il contient. La Commission a adopté le 5 décembre 2001 une décision annexant à son règlement intérieur les dispositions relatives à la mise en œuvre du règlement⁸.

La décision 2001/937 élargit le droit d'accès aux documents de la Commission à toute personne physique ou morale, indépendamment de sa nationalité ou du lieu de son domicile ou de son siège social. Elle établit en outre les modalités pratiques de l'application du règlement, en particulier en ce qui concerne :

- (1) l'organisation du traitement des demandes à deux niveaux afin de garantir une voie de recours administrative interne : ainsi, les demandes initiales sont traitées par les Directions générales auteurs ou dépositaires des documents et les demandes confirmatives par le Secrétaire général, agissant par délégation du Collège des Commissaires ; lorsqu'une demande confirmative concerne un document relatif aux activités d'enquête de l'OLAF, le Directeur général de l'OLAF décide par délégation de la Commission ;
- (2) la consultation des tiers auteurs ; ces derniers sont consultés dès lors que la Commission envisage de divulguer un document originaire d'un tiers qui n'a pas encore été rendu public de façon légitime, sauf si sa divulgation ne porterait manifestement pas atteinte à l'un des intérêts protégés par le règlement ;

⁷ Déclaration commune concernant le règlement (CE) n° 1049/2001, JO L 173 du 27.6.2001.

⁸ Décision de la Commission du 5 décembre 2001 (2001/937/CE, CECA, Euratom) modifiant son règlement intérieur, JO L 345 du 29/12/2001 p.94 – 98.

- (3) la définition des catégories de documents rendus directement accessibles : il s'agit principalement des ordres du jour et des procès verbaux ordinaires des réunions de la Commission, ainsi que des textes adoptés par la Commission et destinés à être publiés ; en outre, les documents préparatoires des textes adoptés par la Commission sont rendus publics d'office dès lors qu'il est clair qu'aucune des exceptions prévues au règlement ne leur est applicable.

1.2. Mise en place d'une Commission interinstitutionnelle

Les trois institutions appliquant le même régime d'accès à leurs documents, le règlement prévoit à l'article 15, paragraphe 2 que « *les institutions créent une Commission interinstitutionnelle chargée d'étudier les meilleures pratiques, d'aborder les différends éventuels et d'envisager les évolutions dans le domaine de l'accès public aux documents* ».

Lors d'un trilogue des trois Présidents, le 28 novembre 2001, il a été convenu de constituer la *Commission* interinstitutionnelle au niveau politique, tout en chargeant les trois Secrétaires généraux d'en préparer les travaux et d'en assurer le suivi opérationnel.

La *Commission* interinstitutionnelle a tenu sa réunion constitutive le 13 mars 2002 à Strasbourg, en présence du Président du Parlement européen, M. COX, du Président en exercice du Conseil, M. PIQUE et de la Vice-présidente de la Commission, Mme de PALACIO. Au cours de cette réunion, il a été convenu que les Présidents désigneraient un représentant de leur institution au sein de la *Commission* et que les réunions de celle-ci seraient organisées et présidées à tour de rôle par chaque institution dans l'ordre de préséance du traité. La *Commission* a également décidé que ses réunions seront préparées par les Secrétaires généraux qui en établiront les ordres du jour et que l'institution qui organise la réunion en rédige le compte rendu.

Lors de sa deuxième réunion, tenue à Strasbourg le 10 avril 2002, la *Commission* interinstitutionnelle a notamment abordé les points suivants :

- (1) information des citoyens : il a été décidé d'élaborer une brochure commune d'information au public (voir point 2.2 ci-après) ;
- (2) l'accès direct aux documents législatifs (voir point 2.3) ;
- (3) l'extension du champ d'application du règlement aux Agences (voir point 1.6).

Une troisième réunion a eu lieu le 9 juillet 2002 à Bruxelles, au cours de laquelle la *Commission* a :

- (1) salué l'ouverture, le 3 juin 2002, des registres publics du Parlement et de la Commission (voir point 1.3) ;⁹
- (2) fait le point sur l'état d'avancement de la brochure commune d'information ;

⁹ Le Conseil exploite un registre public de documents depuis le 1.1.1999.

- (3) approuvé la signature d'un mémorandum relatif à la consultation mutuelle des institutions ;
- (4) eu un échange de vues sur la façon de traiter les demandes volumineuses ou abusives.

Ces réunions ont été précédées de réunions préparatoires des hauts fonctionnaires responsables au sein des trois institutions¹⁰. Par ailleurs, sur le plan technique et administratif, les fonctionnaires chargés de l'application du règlement dans les trois institutions entretiennent des contacts réguliers afin d'en assurer une application cohérente, d'échanger leurs expériences et d'identifier les meilleures pratiques.

1.3. Le registre de documents

Afin de permettre aux citoyens de bénéficier de manière concrète des droits que leur confère le règlement, ce dernier prévoit à l'article 11 que chaque institution prend les mesures nécessaires pour rendre accessible par voie électronique un registre de documents.

Avant l'adoption du règlement, la Commission avait ouvert au public sur Internet un registre contenant les références du courrier adressé au Président de la Commission européenne¹¹ ainsi que celles des réponses à ce courrier et des lettres envoyées par le Président de sa propre initiative. A la date du 31 décembre 2002, 34.383 documents étaient référencés dans ce registre.

D'autre part, afin d'améliorer l'information du public sur la législation en préparation, la Commission avait ouvert une base de données répertoriant les documents faisant partie du processus décisionnel entre la Commission et les autres institutions. Cette base fournit des informations sur l'état d'avancement de la procédure et permet d'accéder directement aux textes électroniques des actes préparatoires disponibles¹².

La Commission a complété ces deux applications par un nouveau registre de documents internes et préparatoires, ouvert au public le 3 juin 2002. Compte tenu de la priorité que le règlement accorde aux documents législatifs, tels que définis à l'article 12, paragraphe 2, la Commission a décidé que, dans un premier temps, le registre répertorie les documents portant les cotes COM, C et SEC à partir du 1er janvier 2001.

La série COM couvre toutes les propositions et communications que la Commission adresse au Conseil et au Parlement européen. La série C regroupe les actes juridiques adoptés par la Commission en vertu de ses pouvoirs propres ou délégués. Ces deux séries couvrent ainsi la fonction législative de la Commission. Enfin, la série SEC correspond à des documents internes liés au processus décisionnel et au fonctionnement général des services de la Commission.

¹⁰ La Commission est représentée par M. Moavero Milanese, Secrétaire général adjoint.

¹¹ Ce registre a été créé par une initiative personnelle du Président pour améliorer la transparence, conformément à l'engagement qu'il avait pris devant le Parlement européen le 14 septembre 1999 et publié dans le JO C 91 du 30 mars 2000.

¹² Base de données PreLex.

Le registre est accessible sur Internet¹³. Afin de faciliter la recherche, il a été regroupé avec les autres sources électroniques d'information dans un portail commun. Une page d'aide informe le public sur son utilisation. Les documents publiés sont rendus directement accessibles grâce à un lien avec le texte intégral dans le système Eur-Lex¹⁴. A la date du 31 décembre 2002, le registre contenait les références de 24.942 documents .

La Commission entend étendre progressivement la couverture du registre. A cet effet, plusieurs évolutions sont envisagées dans le courant de l'année 2003, en liaison avec des travaux relatifs à la modernisation de la gestion des documents et à leur archivage électronique.

La vocation du registre est d'être un instrument d'aide à la recherche des documents. La présence des références d'un document dans le registre n'en conditionne pas l'accessibilité.

Le règlement prévoit en son article 9 un traitement spécifique pour les "documents sensibles"¹⁵. Ces documents constituent une catégorie particulière de "documents classifiés". En vertu des nouvelles règles de sécurité applicables depuis le 1er décembre 2001¹⁶, des registres internes répertoriant les documents classifiés se mettent progressivement en place. Dès qu'ils seront pleinement opérationnels, ces registres internes permettront d'identifier chaque document classifié au minimum "confidentiel". En pratique, la Commission ne produit et ne reçoit qu'un nombre limité de documents portant l'une de ces classifications, dont une partie seulement correspond à la définition de "documents sensibles". Les trois catégories de documents actuellement couvertes par le registre (les documents COM, C et SEC de 2001 et 2002) ne comprennent pas de documents sensibles au sens de l'article 9 du règlement.

1.4. L'adaptation du règlement concernant l'ouverture au public des archives historiques

En adoptant le règlement 1049/2001, le législateur communautaire a voulu s'assurer que les règles préexistantes en matière d'accès à des documents de la Commission soient conformes aux principes du nouveau règlement. Ainsi, l'article 18, paragraphe 2 prévoit que *« la Commission examine la conformité avec le présent règlement du règlement (CEE, Euratom) No 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique afin d'assurer la préservation et l'archivage des documents dans les meilleures conditions possibles. »*

¹³ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_fr.htm

¹⁴ <http://europa.eu.int/eur-lex>

¹⁵ *documents émanant des institutions ou des agences créées par elles, des Etats membres, de pays tiers ou d'organisations internationales, classifiés "TRES SECRET/TOP SECRET", "SECRET" ou "CONFIDENTIEL" en vertu des règles en vigueur au sein de l'institution concernée protégeant les intérêts fondamentaux de l'Union européenne ou d'un ou plusieurs de ses Etats membres dans les domaines définis à l'article 4, paragraphe 1, point a), en particulier la sécurité publique, la défense et les questions militaires.*

¹⁶ Décision de la Commission du 29 novembre 2001 (2001/844) modifiant le règlement intérieur; JO L 317, 3.12.2001, p.1.

Les dispositions de l'article 3, paragraphes 1(b), 1(c) et 2 du règlement 354/83 excluent certaines catégories de documents de l'accès du public. Or, en vertu du règlement 1049/2001, ces documents sont couverts par le droit d'accès du public et leur divulgation ne peut être refusée que sur la base des exceptions prévues à l'article 4 et des dispositions relatives aux documents sensibles de l'article 9. D'autre part, l'article 4, paragraphe 7 stipule que seules trois exceptions au droit d'accès peuvent, si nécessaire, s'appliquer au-delà d'une période de 30 ans : la protection de la vie privée, la protection des intérêts commerciaux et les dispositions spécifiques relatives aux documents sensibles.

La Commission a adopté, le 19 août 2002, une proposition de règlement modifiant le règlement 354/83¹⁷ afin de le mettre en conformité avec le règlement 1049/2001. Le Parlement européen a rendu son avis lors de la session plénière du mois de mars 2003¹⁸.

1.5. Examen des règles spécifiques en matière de confidentialité présentes dans la législation communautaire

Le souci de conformité de la législation existante avec les principes du règlement 1049/2001 se reflète de façon plus générale au paragraphe 3 de l'article 18 du règlement, qui prévoit que la Commission examine la conformité avec celui-ci des règles en vigueur concernant l'accès aux documents. Il s'agit de s'assurer que les règles spécifiques en question ne prévoient pas d'exceptions supplémentaires à celles prévues par le règlement.

Dans le cadre de cet exercice, la Commission a examiné plus de 120 dispositions spécifiques contenues dans la législation communautaire en vigueur et qui concernent les conditions auxquelles certains documents ou certaines informations peuvent être communiqués. Il convient de noter que ces dispositions ne visent pas uniquement l'accès à des documents, mais fréquemment l'accès à l'information.

Il résulte de l'analyse de ces dispositions que celles-ci peuvent être regroupées en deux catégories.

Un certain nombre de règles spécifiques en matière d'accès aux documents ou, le cas échéant, à l'information sont à considérer comme des cas particuliers tombant sous l'une des exceptions générales formulées à l'article 4 du règlement 1049/2001. Il s'agit le plus souvent de la protection d'intérêts commerciaux, de données personnelles ou d'activités d'enquête

L'examen de ces règles n'a pas révélé d'incompatibilité avec les principes du règlement 1049/2001. Il est à noter que toute demande d'accès est traitée sur la base du règlement 1049/2001, et que toute décision relative à la divulgation d'un document est prise en application de l'article 4 du règlement.

D'autres clauses accordent à des parties intéressées par une procédure déterminée un droit d'accès à des informations ou des documents à caractère confidentiel, dont la divulgation au public porterait atteinte à l'un des intérêts protégés au titre de l'article 4 du règlement 1049/2001. Il s'agit dans ces cas de droits spécifiques

¹⁷ COM(2002) 462 final.

¹⁸ PE 319.253.

accordés à certaines personnes allant au-delà du droit d'accès du public. De telles clauses existent notamment dans le domaine du droit de la concurrence.

1.6. Extension de l'applicabilité du règlement aux agences

Conformément au libellé de l'article 255 du traité CE, le règlement n'est applicable qu'au Parlement européen, au Conseil et à la Commission. Les agences communautaires et les autres organes similaires créés par le législateur communautaire disposent de la personnalité juridique et ils ne peuvent donc pas être assimilés à l'une des institutions couvertes par le règlement. C'est pourquoi, en adoptant le règlement, les trois institutions ont déclaré que les agences et les organes similaires créés par le législateur devraient mettre en œuvre en matière d'accès à leurs documents des règles conformes à ce règlement¹⁹. A cet effet, il revenait à la Commission de proposer les modifications requises des actes fondateurs des agences.

Dès l'adoption du règlement 1049/2001, l'attention des agences a été attirée sur le fait qu'à l'avenir celui-ci leur serait rendu applicable, impliquant, le cas échéant, la nécessité d'adapter les règles d'accès volontaires qu'elles appliquent actuellement.

Dans un souci de « mieux légiférer », les modifications relatives à l'applicabilité du règlement 1049/2001 ont été incluses dans un « paquet » de modifications des actes fondateurs des agences résultant du nouveau règlement financier. La Commission a adopté sa proposition de modification des organismes communautaires le 17 juillet 2002²⁰. Ce dossier est actuellement à l'examen au sein du Parlement européen et du Conseil.

La modification consiste à insérer dans chacun des règlements de base une clause rendant le règlement 1049/2001 applicable aux documents détenus par l'agence et chargeant son conseil d'administration ou de direction d'en fixer les modalités d'application.

En outre, une clause relative aux voies de recours, le Médiateur et la Cour de Justice, sera insérée pour les agences dont l'acte fondateur ne contient pas de clause générale de juridiction.

¹⁹ Déclaration commune concernant le règlement 1049/2001, JO L 173 du 27.6.2001.
²⁰ COM(2002) 406 final.

2. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT EN MATIERE D'INFORMATION ET DE BONNES PRATIQUES ADMINISTRATIVES

En plus des mesures spécifiques relatives à sa mise en œuvre exposées au chapitre précédent, le règlement 1049/2001 formule un certain nombre de recommandations en matière d'information et de bonnes pratiques administratives. La Commission a pris plusieurs initiatives afin de mettre ces recommandations en pratique.

2.1. Le site « Transparence et Accès aux documents » sur Internet

Le règlement prévoit que les institutions informent le public du droit d'accès dont il bénéficie (art. 14, par. 1) et qu'elles facilitent l'exercice de ce droit (art. 15, par. 1).

A cet effet, la Commission a développé et modernisé le site spécifique « accès aux documents » sur le serveur EUROPA, qu'elle avait créé en vue d'informer le public au sujet du Code de conduite relatif à l'accès à ses documents. Ce site²¹ regroupe une série d'informations utiles permettant au citoyen de mieux connaître ses droits et d'en faire usage.

Un élément-clé du site est le guide du citoyen sur l'accès aux documents de la Commission européenne. Ce guide, disponible dans toutes les langues communautaires, explique en détail la voie à suivre pour demander l'accès aux documents de la Commission. Il indique comment se procurer les documents publiés ou rendus accessibles au public, notamment sur les sites Internet, et mentionne également les points de contact spécifiques pour les demandes générales d'information.

Afin de faciliter les recherches, le site donne accès au registre des documents internes et préparatoires mentionné ci-dessus (point 1.3), au registre du courrier du Président ainsi qu'à diverses autres sources d'information relatives aux activités de la Commission, telles que :

- les bases de données couvrant le processus législatif interinstitutionnel et le droit communautaire en vigueur ;
- des informations statistiques sur l'état d'application du droit communautaire ;
- la base de données des archives historiques.

A partir du même écran, l'utilisateur accède directement à certaines catégories de documents :

- les ordres du jour et les procès verbaux ordinaires des réunions de la Commission ;
- les communiqués de presse ;
- les textes publiés au Journal officiel ;

²¹

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_fr.htm

– le Bulletin de l’Union européenne et le Rapport général.

Un autre écran permet de visualiser les organigrammes des directions générales et services de la Commission. Enfin, le site propose des liens vers les sites correspondants des autres institutions et contient des informations relatives aux législations des Etats membres en matière d’accès aux documents.

Le succès du site « accès aux documents » est reflété par le nombre de consultations qui dépasse 30.000 connexions mensuelles.

2.2. La brochure interinstitutionnelle

Afin de fournir au citoyen une information générale concernant les moyens d’accéder aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, les trois institutions ont publié une brochure commune dans toutes les langues communautaires²².

Cette publication fait suite à une décision de la *Commission* interinstitutionnelle mentionnée au point 1.2. La brochure est disponible auprès des représentations, délégations, relais et réseaux.

2.3. L’accès direct aux documents

Le règlement comprend, dans son article 12, des recommandations concernant la mise à disposition d’office de documents, principalement ceux qui sont liés au processus législatif communautaire. L’article 13, relatif aux documents à publier au Journal Officiel, confirme une pratique déjà existante.

Les catégories de documents rendues directement accessibles au public sont précisées à l’article 9 des règles de mise en œuvre²³.

En vertu de ces dispositions, les ordres du jour et les procès-verbaux ordinaires des réunions de la Commission sont directement accessibles sur le site « accès aux documents » mentionné ci-dessus²⁴. Les textes adoptés par la Commission et destinés à être publiés au Journal Officiel sont accessibles sur le système Eur-Lex²⁵ dans les jours qui suivent leur adoption.

Les documents déjà divulgués à la suite d’une demande antérieure ou les documents originaires de tiers déjà divulgués par leur auteur ou avec son consentement sont remis sur simple demande.

En plus des documents rendus directement accessibles en vertu des dispositions prises en application du règlement, les Directions générales et autres services de la Commission diffusent sur le serveur EUROPA une grande quantité de documents et ouvrent l’accès à une cinquantaine de bases de données. Ce serveur constitue la source par excellence d’accès à l’information sur les activités de la Commission

²² Numéro de catalogue : KA-41-01-187-FR-C - ISBN 92-894-1904-0.

²³ JO L 345 du 29/12/2001 p.94 – 98.

²⁴ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_fr.htm

²⁵ <http://europa.eu.int/eur-lex/>

européenne. En 2002, 500 millions de documents environ ont été consultés ou téléchargés sur le site EUROPA.

2.4. Sensibilisation, information et formation du personnel

Le nouveau régime d'accès du public aux documents ne pouvait pas être mis en place sans une action de formation du personnel concerné. Il convenait en particulier de sensibiliser les fonctionnaires aux obligations résultant de l'article 15, paragraphe 1 du règlement, qui prévoit que les institutions développent de bonnes pratiques administratives en vue de faciliter l'exercice du droit d'accès garanti par le règlement.

Le nouveau règlement a maintenu le traitement décentralisé des demandes d'accès aux documents. Un premier effort de formation a concerné les membres du réseau de fonctionnaires responsables dans les différentes Directions générales. Ce réseau, déjà créé en vue de l'application du Code de conduite, est un lieu d'échange d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques. Les membres de ce réseau servent aussi de relais d'information à l'égard de leurs Directions générales et services respectifs. Ils ont ainsi assuré la formation de leurs collègues et ont sensibilisé les fonctionnaires de leurs Directions générales aux implications du nouveau règlement.

Un guide pratique a été mis à la disposition des fonctionnaires, destiné à les aider à traiter des demandes d'accès aux documents. Ce guide, accessible sur le site interne de la Commission, peut également être consulté par le personnel des autres institutions communautaires.

Enfin, un module consacré au droit d'accès du public aux documents a été intégré au cours de formation des fonctionnaires nouvellement recrutés à la Commission.

B. Application pratique du Règlement en 2002²⁶

1. EVOLUTION GENERALE DES DEMANDES D'ACCES

L'année 2002 marque clairement une évolution majeure dans la politique d'accès aux documents de la Commission. En effet, le nombre de demandes initiales, qui était resté relativement constant au cours des trois dernières années de l'application du Code de conduite, a plus que doublé au cours de la première année d'application du règlement 1049/2001 (il est passé de 450 en 2001 à 991 en 2002). Le nombre de demandes confirmatives a, lui aussi, pratiquement doublé.

Bien qu'il n'y ait pas d'éléments objectifs permettant d'identifier les causes de cette augmentation spectaculaire, elle peut sans doute être attribuée dans une large mesure à l'adoption du règlement et à la publicité qui l'a entouré, ainsi qu'à l'ouverture du registre public.

La nature et l'origine des demandes d'accès ont elles aussi évolué au cours de l'année écoulée. Quelques tendances méritent d'être soulignées :

- L'augmentation est particulièrement sensible dans les domaines de la concurrence, ainsi que de la politique douanière et de la fiscalité ; dans ces secteurs, l'on peut en effet constater un doublement du pourcentage des demandes, ce qui correspond en chiffres absolus à 4 fois plus de demandes qu'en 2001. En revanche, le pourcentage de demandes concernant le marché intérieur est resté constant (ce qui équivaut toutefois à un doublement des demandes en chiffres absolus), et il a diminué de plus de moitié en matière de politique de l'environnement (ce qui maintient néanmoins les demandes à un nombre presque identique). Il est intéressant de noter que près de 40% du total des demandes sont traitées par les 4 Directions générales responsables de ces domaines, le Secrétariat général traitant quant à lui 15 % de l'ensemble des demandes adressées à la Commission.
- La proportion des demandes émanant de citoyens ou de personnes n'agissant pas de manière explicite au nom d'une organisation a sensiblement augmenté, passant de 10 % en moyenne à plus de 30 %. Ceci s'explique en partie par le nombre important de demandes introduites par courrier électronique, où seul figure le nom du demandeur.
- L'intérêt des cabinets d'avocats se confirme et se maintient autour de 22-23 %. Cependant cette stabilité en pourcentage correspond en réalité à un doublement en nombres absolus.
- Les demandes en provenance du milieu académique accusent une nette diminution relative, passant de 22 à 12 %, ce qui correspond toutefois à une légère augmentation en chiffres absolus.

²⁶

Seules les demandes d'accès à des documents non publiés ou ne se trouvant pas dans le domaine public sont considérées comme des demandes d'accès au titre du règlement 1049/2001.

- Beaucoup de demandes d'accès aux documents adressées à la Commission sont vastes et imprécises. Ainsi, nombre de demandes concernent l'accès à l'ensemble des documents relatifs à un sujet déterminé. Ces demandes peuvent couvrir des centaines de documents. De telles demandes émanent particulièrement de chercheurs et d'étudiants ainsi que de cabinets d'avocats.

2. LES DEMANDES INITIALES

Le nombre de demandes a plus que doublé, passant de 450 en 2001 à 991 en 2002. Le nombre de documents identifiables pris en considération pour l'ensemble des demandes a presque quadruplé.

Le taux de réponses négatives pour les demandes initiales a graduellement augmenté au cours des quatre dernières années. Il était approximativement de 20 % en 1999, de 25 % en 2000, de 30 % en 2001 et de 33 % en 2002.

Divers facteurs permettent d'expliquer la progression relative du nombre de refus :

- (1) le nombre croissant de demandes relatives à des procédures d'infraction et à des dossiers en matière de politique de la concurrence .Il est à noter que plus d'un tiers des cas de refus (35,9 %) est fondé sur la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit . Il s'agit particulièrement de demandes introduites par des cabinets d'avocats. Cette tendance se confirme très nettement dans les recours juridictionnels (voir point 4.1);
- (2) l'extension du champ d'application aux documents originaires de tiers ;
- (3) l'augmentation significative des documents de la Commission publiés ou directement accessibles, notamment sur le site EUROPA, la demande se portant de plus en plus sur des documents non communicables.

3. LES DEMANDES CONFIRMATIVES

Le nombre de demandes confirmatives a augmenté dans une proportion comparable à celle des demandes initiales, passant de 52 en 2001 à 96 en 2002. Le pourcentage de demandes confirmatives par rapport au nombre de refus d'accès au stade initial demeure relativement stable et se situe à un tiers environ. L'augmentation, bien que faible, du nombre de refus sur les demandes initiales n'a donc pas engendré une progression du nombre de demandes confirmatives.

Le nombre de décisions confirmant le refus initial se situe sensiblement au même niveau qu'en 2001, soit deux tiers environ des cas, contre trois quarts environ en 1999 et 2000. Dans près de 10 % des cas, le Secrétaire général a accordé un accès partiel aux documents refusés initialement. Ce pourcentage témoigne de la transparence accrue qui résulte de cette nouvelle disposition prévue par le règlement. Enfin, dans près de un cas sur quatre, le réexamen de la demande d'accès aboutit à une décision positive.

Le motif de refus de loin le plus important demeure la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, qui concerne près de 30 % des refus confirmés. Il est à noter que dans près de la moitié des décisions négatives prises à la

suite d'une demande confirmative, le refus est fondé sur plusieurs exceptions au droit d'accès.

A l'issue du processus de traitement des demandes, le taux total de réponses positives données à l'ensemble des demandes se situe à 70 % environ.

4. LES RECOURS

4.1 Les recours juridictionnels

Le seul cas qui ait donné lieu à un arrêt du Tribunal de première instance pendant la période de référence est l'affaire *British American Tobacco (Investments) Ltd c/Commission* (T-311/00, Rec. 2002 p.II-2781). Dans cet arrêt, qui ne concerne pas le règlement 1049/2001 mais la décision 94/90, le Tribunal confirme que le droit d'accès ne s'applique qu'à des documents existants.

Des recours en annulation ont été introduits devant le Tribunal de première instance des CE envers cinq décisions de refus d'accès prises au cours de l'année 2002 sur la base du règlement 1049/2001. Ces affaires sont toutes pendantes.

- *Affaire T-76/02 Messina c/Commission*²⁷

La demanderesse attaque le refus implicite de lui donner accès à un échange de correspondance de la Commission avec les autorités d'un Etat membre relatif à un régime d'aide d'Etat notifié au sujet duquel la Commission avait décidé de ne pas soulever d'objections.

L'accès à ces documents avait initialement été refusé sur la base de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, 3^{ème} tiret du règlement (protection de l'objectif de l'enquête). Consultées à l'occasion de l'examen de la demande confirmative, les autorités nationales ont exprimé leur opposition à la divulgation des documents qu'elles avaient adressés à la Commission dans le cadre de cette aide. Cependant, le processus de consultation n'ayant pas permis de donner une réponse dans les délais prévus par le règlement, la demanderesse a introduit un recours en annulation de ce refus implicite.

- *Affaires T-68/02 et T-159/02 Masdar (UK) c/Commission*²⁸

Ces recours concernent le refus de divulguer des rapports d'audit afin de protéger l'enquête (art. 4, par. 2, 3^{ème} tiret) et, à titre subsidiaire, les intérêts commerciaux de la société auditée (art. 4, par. 2, 2^{ème} tiret).

- *Affaire T-168/02 Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH c/Commission*²⁹

Le litige concerne le refus, en application de l'article 4, paragraphe 5 du règlement, de donner accès à des documents émanant d'un Etat membre dont celui-ci ne

²⁷ JO C 109 du 04/05/2002 p.68.

²⁸ JO C 131 du 01.06.2002 p. 21 et JO C 202 du 24.08.2002 p.29.

²⁹ JO C 202 du 24.08.2002 p.30.

souhaite pas la divulgation. La demanderesse conteste l'interprétation donnée par la Commission à cette disposition et estime que l'opposition d'un Etat membre ne suffit pas à justifier un refus d'accès.

- *Affaire T-237/02 Technische Glaswerke Ilmenau GmbH c/Commission*³⁰

Ce recours concerne l'application des exceptions relatives à la protection des enquêtes dans le cadre d'un régime d'aide (art. 4, par. 2, 3^{ème} tiret) ainsi qu'à la protection des intérêts commerciaux (même article, 1^{er} tiret). La demanderesse estime que la Commission a appliqué ces exceptions de façon globale, sans démontrer concrètement le préjudice qui résulterait de la divulgation des documents demandés. Elle conteste par ailleurs l'application aux cas d'aides publiques de la jurisprudence relative aux procédures d'infraction.

- *Affaire T-2/03 Verein für Konsumenteninformation (VKI) c/Commission*³¹

Le recours, introduit le 7.1.2003, concerne une décision datant du 18.12.2002, par laquelle la Commission refuse l'accès au dossier relatif à une affaire de cartel. Le refus est basé sur l'exception « enquêtes » (art. 4, par. 2, 3^{ème} tiret), ainsi que sur la nécessité de protéger les intérêts commerciaux des entreprises concernées, la procédure juridictionnelle en cours, ainsi que l'intégrité des individus cités dans le dossier. Se fondant sur le principe de proportionnalité, reconnu par la Cour de Justice et le Tribunal de première instance dans plusieurs arrêts, la Commission a estimé que la charge administrative engendrée par l'examen de chaque document individuel afin d'en extraire les parties pouvant être divulguées serait totalement démesurée.

4.2 Les plaintes devant le Médiateur européen

Seules les plaintes concernant une demande d'accès aux documents à titre principal sont prises en considération dans le présent rapport.

- *Plainte 1128/2001/IJH de M. Hoedeman (au nom de Corporate Europe Observatory) du 21.7.2001 (plainte clôturée)*

La plainte concerne le refus de donner accès à des notes de briefing, établies pour le Commissaire et le Directeur général dans le cadre des réunions du Transatlantic Business Dialogue. Il est à noter que tous les autres documents demandés sont accessibles sur l'internet ou ont été divulgués.

La demande avait été traitée sous le régime du Code de conduite. Le Médiateur a demandé à la Commission de revoir sa décision à la lumière du règlement, devenu applicable entre-temps. La Commission a confirmé le refus sur la base de deux exceptions : la protection de la position de négociation de la Commission (et donc du processus décisionnel, art. 4, paragraphe 3, 1^{er} alinéa) et la protection des relations internationales (art. 4, paragraphe 1, alinéa a).

Le Médiateur a initialement jugé que la Commission n'avait pas suffisamment tenu compte de l'intérêt public de la divulgation des documents demandés. Dans un projet de recommandation, il demandait à la Commission de divulguer les documents à

³⁰ JO C 233 du 28.09.2002 p.35.

³¹ JO C 55 du 08.03.2003 p.37.

moins qu'il n'y ait des motifs sérieux pour en refuser l'accès. La Commission a fourni une argumentation plus développée, qui a été acceptée par le Médiateur. Le dossier a été clos le 09.12.2002.

• Plainte 1184/2002/PB de M. Jens-Peter Bonde (Membre du PE) du 29.5.2002 (plainte clôturée)

Il s'agit d'une série de demandes très vastes, dépassant à certains égards le cadre du règlement, certains documents demandés n'existant pas. A ces différentes demandes, la Commission a répondu comme suit :

- la liste complète de tous les comités et groupes de travail avec les noms de leurs membres : le plaignant a reçu la liste des comités et groupes de travail ; des listes de membres n'existent pas, car la participation varie en fonction des sujets ;
- la liste complète des personnes ayant bénéficié d'un remboursement de frais de voyage et de séjour : une telle liste n'existe pas ;
- la liste de tous les documents auxquels l'accès pourrait être, même partiellement refusé : une telle liste n'existe pas et est impossible à établir ;
- tous les avis du SJ relatifs à l'acquis communautaire : cette demande est trop vaste ; vu la protection dont bénéficient les avis du SJ (art. 4, § 2, 2ème tiret), la possibilité de divulguer doit être examinée au cas par cas sur des documents concrets ;
- les rapports de screening concernant Malte : ces documents n'émanent pas de la Commission ; les Etats membres doivent être consultés.

La Commission a transmis ses commentaires au Médiateur le 1.8.2002. Le Médiateur a clôturé le dossier le 11.3.2003 en concluant qu'il n'y avait pas de mauvaise administration de la part de la Commission.

• Plainte 1437/2002/IJH du 31.7.2002

Le plaignant est l'un des investisseurs privés dans le marché d'assurance de Lloyd's (les « Names ») ayant été ruinés par les pertes subies par Lloyd's aux Etats-Unis à la suite des sommes considérables payées en dommages aux victimes de l'amiante. Il a déposé une plainte contre les autorités britanniques pour non-application de la directive « assurance non-vie » (73/239/CEE).

Le plaignant a demandé d'obtenir une copie de la lettre de mise en demeure. Le refus de la DG Marché intérieur a été confirmé par le Secrétaire général. La Commission a transmis ses commentaires au Médiateur le 24.10.2002. L'enquête est en cours.

• Plainte 1753/2002/GG du 7.10.2002

Le plaignant conteste le refus de lui donner accès à des documents originaux d'un Etat membre. Consultées par la Commission, les autorités nationales s'étaient en effet opposées à la divulgation. En vertu de l'article 4, par. 5 du règlement, la Direction générale Fiscalité et Union douanière a refusé de communiquer ces documents. Cette décision a ensuite été confirmée par le Secrétaire général.

Le plaignant conteste en particulier le fait que la Commission ait consulté les autorités nationales. Il estime en effet qu'en vertu des règles de mise en œuvre du règlement, la Commission aurait dû lui donner accès aux documents demandés sans consulter les autorités nationales.

La Commission a transmis ses commentaires au Médiateur le 09.01.2003. L'enquête est en cours.

C. Données chiffrées relatives à l'Application du Règlement

Pour rappel: ces statistiques ne concernent que les demandes portant sur des documents non publiés. Elles n'incluent donc pas les multiples demandes d'information et les demandes de plus en plus nombreuses portant sur des documents publiés traitées par les services de la Commission.

1. DEMANDES INITIALES

Nombre de demandes initiales			
1999	2000	2001	2002
408	481	450	991

Nombre de documents identifiables pris en considération			
1999	2000	2001	2002
587	505	589	2150

Taux de réponses positives/négatives (en %)			
1999	2000	2001	2002
81 / 19	76,6 / 23,4	70,3 / 29,7	66,5 / 33,5

Nombre de demandes pour lesquelles un accès partiel a été donné			
1999	2000	2001	2002
Données non disponibles			44

Ventilation des refus d'accès par exception invoquée (en %)	1999	2000	2001	2002
Protection de l'intérêt public (sécurité publique)				-
Protection de l'intérêt public (défense et affaires militaires)				0,46
Protection de l'intérêt public (relations internationales)				1,8
Protection de l'intérêt public (politique financière, monétaire ou économique)	50,6	58,8	65,3	0,46
Protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques				3,7
Protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit				35,9
Protection des intérêts commerciaux y compris la propriété intellectuelle	2,6	4,1	2,6	3,7
Protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu (protection des données à caractère personnel)	-	2,1	1,7	5,2
Protection du processus décisionnel	13,0	9,3	8,7	8,6
Confidentialité demandée par un Etat membre	6,5	5,1	2,6	2,1
Plusieurs exceptions/exception non précisée	27,3	19,6	19,1	38,0

2. DEMANDES CONFIRMATIVES

Nombre de demandes confirmatives			
1999	2000	2001	2002
33	46	52	96

Ventilation des décisions sur demandes confirmatives (en %)	1999	2000	2001	2002
Confirmation du refus	73,1	73	65,3	66,9
Accès partiel	-	-	-	9,2
Renversement total	26,9	27	34,7	23,9

Ventilation des refus d'accès confirmés par exception invoquée (en %)	2002
Protection de l'intérêt public (sécurité publique)	-
Protection de l'intérêt public (défense et affaires militaires)	-
Protection de l'intérêt public (relations internationales)	7,2
Protection de l'intérêt public (politique financière, monétaire ou économique)	-
Protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques	4,4
Protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit	29,4
Protection des intérêts commerciaux y compris la propriété intellectuelle	3,3
Protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu	0,6
Protection du processus décisionnel	1,6
Confidentialité demandée par un Etat membre	4,4
Plusieurs exceptions	48,9

3. STATISTIQUES PORTANT SUR L'ENSEMBLE DES DEMANDES

Taux de réponses positives pour l'ensemble de la procédure (en %)			
1999	2000	2001	2002
82,8	80,7	74,7	70,7*

* en ce compris 8,3 % de cas où un accès partiel a été accordé

Ventilation des demandes

par profil professionnel des demandeurs (en %)	1999	2000	2001	2002
Citoyens et profil non précisé	10,5	10,5	12,6	31,8
Avocats	18,4	21,6	23,5	22,4
Société civile (industries, lobbies, ONG, etc.)	26,0	25,4	23,2	17,8
Milieu académique	26,2	20,4	22,0	12,3
Autorités publiques	13,4	13,2	12,0	8,6
Journalistes	2,5	5,7	2,6	3,8
Membres du PE	2,7	3,2	4,1	3,1

par origine géographique (en %)	1999	2000	2001	2002
Belgique	27,5	28,5	23,6	23,0
Danemark	1,2	2,8	2,7	1,6
Allemagne	10,0	9,3	12,7	10,9
Grèce	1,0	0,4	0,2	1,2
Espagne	7,1	4,2	7,1	5,4
France	10,5	6,6	7,3	10,3
Irlande	1,0	2,3	3,8	2,0
Italie	7,6	12,1	7,3	9,6
Luxembourg	1,7	0,2	0,7	0,4
Pays-Bas	9,0	11,0	8,2	6,4
Autriche	1,7	1,1	0,9	2,1
Portugal	0,7	0,6	0,4	1,2
Finlande	0,2	1,1	1,6	0,5
Suède	2,0	1,5	1,1	1,3
Royaume-Uni	15,0	13,4	15,8	8,8
Europe hors Communauté	1,7	2,8	1,8	1,7
Hors Europe	2,0	1,3	3,3	1,3
Origine non précisée	0,0	0,8	1,5	12,2

par domaines (en %)	2000	2001	2002
Administration et personnel	1,8	1,9	3,2
Aide au développement	2,4	2,4	0,8
Aide humanitaire	0,6	0,4	0,1
Agriculture	2,2	2,9	4,8
Budget	1,6	3,7	2,3
Commerce	1,0	0,8	1,1
Concurrence	4,3	5,2	12,7
Contrôle financier	0,2	0,6	0,4
Education et culture	2,0	1,7	0,5
Economie et finances	1,4	1,4	1,1
Elargissement	1,4	1,2	1,0
Emploi et affaires sociales	4,5	3,5	3,2
Entreprises	4,1	5,0	3,9
Environnement	14,6	16,3	6,2
Fiscalité et union douanière	9,7	5,0	10,6
Inspection générale	0,0	0,4	0,2
Justice et affaires intérieures	6,3	5,8	2,2
Marché intérieur	5,7	11,4	10,3
Office de lutte anti-fraude	2,2	1,2	2,4
Pêche	2,2	1,0	0,6
Presse	0,2	0,8	0,8
Politique régionale	2,6	1,7	0,8
Relations extérieures	2,8	3,7	2,1
Recherche et développement technologique	0,6	0,6	0,7
Recherche (centre commun)	0,4	0,2	0,3
Santé et protection des consommateurs	3,0	2,7	4,4
Secrétariat général	15,8	12,1	15,9
Service commun interprétation et conférences	0,0	0,0	0,4
Service juridique	1,8	2,9	3,0
Services de traduction	0,0	0,2	0,4
Société de l'information	0,6	0,6	0,7
Office Statistique	0,0	0,4	0,1
Transports et énergie	4,0	2,3	2,9