COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.04.2004
COM(2004) 347 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

concernant l'application au cours de l'année 2003 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 règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission[1] est entré dans sa troisième année d'application. Chacune des trois institutions concernées a publié, au premier trimestre 2003, un premier rapport annuel relatif à la mise en application du règlement, conformément aux dispositions de son article 17, paragraphe 1[2].

Le présent rapport expose tout d'abord les actions entreprises ou clôturées en 2003 afin d'en assurer pleinement l'application. Dans les trois premiers chapitres sont abordés successivement diverses adaptations réglementaires, l'évolution des registres et les résultats de la coopération interinstitutionnelle.

Un quatrième chapitre est consacré à l'analyse des demandes d'accès ainsi que du pourcentage de refus et de la motivation de ces refus.

Le cinquième chapitre traite des plaintes présentées au Médiateur et le sixième rend compte de l'état de la jurisprudence.

Des données statistiques relatives au traitement des demandes d'accès sont reprises en annexe. Les tableaux reprennent les chiffres relatifs aux deux années d'application du règlement.

Enfin, il convient de rappeler que les statistiques portent uniquement sur les demandes d'accès à des documents non publiés et ne comprennent ni les commandes de documents publics ni les demandes d'information.

---

1 JO L 145 du 31.5.2001, p. 43

2 Rapport de la Commission adopté le 29.4.2003, COM(2003) 216 final

TABLE DES MATIÈRES

1. Actions prévues dans les Dispositions du Règlement 5

1.1. Adaptation du règlement relatif à l'ouverture au public des archives historiques 5

1.2. Extension de l'application du règlement 1049/2001 aux agences communautaires 5

1.3. Décisions adoptées par d'autres institutions ou organes communautaires 5

1.4. Propositions relatives à l'application de la Convention de Århus 6

1.5. Evaluation de la mise en œuvre des principes du règlement 1049/2001 6

2. Les Registres et l'Information du Public 6

2.1. Evolution du registre des documents internes de la Commission 6

2.1.1. Couverture du registre 6

2.1.2. Documents directement accessibles 7

2.1.3. Documents sensibles non inscrits au registre 7

2.2. Mise en place du registre relatif aux travaux des comités 7

2.3. Le site « accès aux documents » sur l'Internet 8

3. Coopération interinstitutionnelle 8

3.1. Travaux de la commission interinstitutionnelle 8

3.2. Coopération administrative entre les institutions 9

4. Traitement des Demandes d'Accès 9

4.1. Volume de la demande 9

4.2. Domaines d'intérêt majeur 10

4.3. Profil professionnel et origine géographique des demandeurs 10

4.4. Taux de réponses positives 10

4.4.1. Demandes initiales 10

4.4.2. Demandes confirmatives 11

4.5. Motifs de refus 11

4.5.1. Au stade initial 11

5. Plaintes présentées au Médiateur européen 12

5.1. Plaintes clôturées 12

5.1.1. Plainte 1437/2002/IJH du 31.7.2002 12

5.1.2. Plainte 1753/2002/GG du 7.10.2002 12
5.1.3. Plainte 412/2003/GG du 24.2.2003 13
5.1.4. Plainte 415/2003(IJH)TN du 25.2.2003 13
5.1.5. Plainte 790/2003/GG du 17.4.2003 13
5.1.6. Plainte 900/2003/(IJH)TN du 13.5.2003 14
5.1.7. Plainte 2183/2003/(TN)IJH du 13.12.2003 14
5.2. Plaintes pendantes fin 2003 14
6. Recours juridictionnels 15
6.1. Arrêts rendus en 2003 15
6.2. Autres recours formés en 2002 15
6.3. Nouveaux recours formés en 2003 15

ANNEXE 17

1. ACTIONS PREVUES DANS LES DISPOSITIONS DU REGLEMENT

1.1. Adaptation du règlement relatif à l'ouverture au public des archives historiques

Sur base de la proposition de la Commission[3], le Conseil a adopté le 22 septembre 2003 le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2001 modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 concernant l'ouverture au public des archives historiques[4].

Ce règlement met le règlement relatif aux archives historiques en conformité avec le celui relatif à l'accès du public aux documents. En particulier, les dispositions du règlement n° 354/83 excluant certaines catégories de documents de l'ouverture au public ont été remplacées par des dispositions permettant d'appliquer, au-delà d'une période de trente ans les exceptions au droit d'accès relatives :

– à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu ;

– à la protection des intérêts commerciaux ;

– au régime particulier relatif au documents sensibles.

Par ailleurs, le champ d'application institutionnel du règlement concernant les archives historiques a été étendu au Comité économique et social européen, au Comité des régions ainsi qu'aux agences et aux organes similaires créés par le législateur communautaire.

1.2. Extension de l'application du règlement 1049/2001 aux agences communautaires

Conformément aux propositions de la Commission, les règlements portant création des agences ou d'organes similaires ont été modifiés par l'adoption d'une série de règlements, par le Conseil le 18 juin 2003 et par le Parlement européen et le Conseil le 22 juillet 2003[5].

Ces règlements, qui sont entrés en vigueur le 1er octobre 2003, rendent le règlement 1049/2001 applicable aux agences. Celles-ci devaient adopter, avant le 1er avril 2004, des règles de mise en application du règlement.

1.3. Décisions adoptées par d'autres institutions ou organes communautaires

Le Comité des régions et le Comité économique et social européen ont adopté des règles d'accès à leurs documents qui s'inspirent du règlement 1049/2001[6].

---

3 COM(2002) 462 final du 19.8.2002

4 JO L 243 du 27.9.2003, p. 1

5 Règlements 1641/2003 à 1655/2003, JO L 245 du 29.9.2003

6 Décision n° 64/2003 du Comité des régions, JO L 160 du 28.6.2003, p. 96
Décision n° 603/2003 du CESE, JO L 205 du 14.8.2003, p. 19

1.4. Propositions relatives à l'application de la Convention de Århus

Le 24 octobre 2003, la Commission a adopté une proposition de règlement sur l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention de Århus relative à l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décision et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement[7].

Cette proposition prévoit d'étendre l'applicabilité du règlement 1049/2001 aux institutions et organes de la Communauté européenne non visés par l'article 255 du traité CE pour ce qui concerne l'accès du public à l'information environnementale. Ces dispositions ne s'appliqueront à la Cour de Justice que dans les cas où celle-ci n'agit pas en qualité d'instance juridictionnelle.

1.5. Evaluation de la mise en œuvre des principes du règlement 1049/2001

Conformément aux dispositions de l'article 17, paragraphe 2 du règlement, la Commission a procédé à une évaluation du règlement et de sa mise en œuvre. Le rapport relatif à cet exercice a été adopté le 30 janvier 2004 et publié[8].

2. LES REGISTRES ET L'INFORMATION DU PUBLIC

2.1. Evolution du registre des documents internes de la Commission

2.1.1. Couverture du registre

La couverture du registre a été étendue aux ordres du jour et au procès verbaux des réunions de la Commission ; ces documents sont repris au registre à partir du 1er janvier 2002. Ainsi, le registre couvre désormais l'ensemble des documents reflétant les travaux du Collège.

Fin 2003, le contenu du registre se présentait comme suit :

	COM	C	OJ	PV	SEC	total
2001	1.956	5.389	-	-	4.773	12.118
2002	2.095	6.478	134	116	3.066	11.889
2003	2.338	6.823	135	113	2.467	11.876
totaux	6.389	18.690	269	229	10.306	35.883

[7] COM(2003) 622 final
[8] COM(2004) 45 final

Dans le courant de l'année 2003, des travaux ont été effectués afin d'étendre la couverture du registre aux références des études confiées par la Commission à des experts externes. Cette extension est accessible au public depuis le mois de mars 2004. Le registre couvre les études depuis l'année 2001.

2.1.2. Documents directement accessibles

Dans sa phase initiale, le registre permettait d'accéder uniquement aux textes des documents finalisés de la série COM, grâce à un lien avec le site Eur-Lex géré par l'Office des Publications de l'UE.

Les ordres du jour et les procès verbaux sont accessibles en texte intégral. Cependant, les autres séries de documents ne pouvaient pas être rendues directement accessibles en l'absence d'un répertoire de textes associé au registre. Un tel répertoire a maintenant été mis en place ; il permettra de rendre directement accessibles un grand nombre de documents de la série C et un nombre significatif de documents de la série SEC. Tout document répertorié dans le registre sera rendu directement accessible dès lors qu'il aura été divulgué à la suite d'une demande d'accès.

2.1.3. Documents sensibles non inscrits au registre

Le règlement prévoit à l'article 9 un traitement spécifique pour les documents dits « sensibles »[9]. En vertu du paragraphe 3 de cet article, les documents sensibles ne sont inscrits au registre que moyennant l'accord de l'autorité d'origine.

En application de cette disposition 25 documents classés « Confidentiel UE» et appartenant à la série de documents « C » n'ont pas été mentionnés au registre. La Commission ne détient pas d'autres documents sensibles faisant partie de la couverture du registre.

2.2. Mise en place du registre relatif aux travaux des comités

En plus du registre des documents internes visé au point 2.1, qui couvre l'activité législative de la Commission, un nouveau registre a été mis en place afin d'informer le public des travaux des comités qui assistent le Commission dans l'exercice de ses pouvoirs d'exécution (« comitologie »).

Ouvert au public en décembre 2003, ce nouveau registre identifie les documents liés au travaux des comités relevant de la comitologie transmis au Parlement européen en vertu de l'article 7 de la décision du 28 juin fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (décision « comitologie »)[10].

---

9 *« documents émanant des institutions ou des agences créées par elles, des Etats membres, de pays tiers ou d'organisations internationales, classifiées « 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 »* (art. 9, paragraphe 1)

10 Décision 1999/468/CE, JO L 184 du 17.7.1999, p. 23

Ce registre contient généralement les types de documents suivants :

– les ordres du jour des réunions des comités

– les projets de mesures d'exécution

– les comptes rendus sommaires des réunions

– les résultats des votes sur les avis émis par les comités.

Le registre est complété par un répertoire de documents permettant d'accéder directement au texte intégral de certains documents.

2.3. Le site « accès aux documents » sur l'Internet

La Commission met à la disposition du public un site spécifique « Transparence et accès aux documents » sur le serveur EUROPA. Ce site comprend :

– un guide, disponible dans les onze langues officielles (avant l'élargissement) explique aux citoyens comment exercer leur droit d'accès et comment obtenir des documents accessibles au public ;

– un écran d'accès aux trois registres (documents internes et préparatoires, comitologie, courrier du Président de la Commission), ainsi qu'à d'autres sources d'information (telles que les bases Pre-Lex et Celex, le Journal Officiel en ligne, les communiqués de presse, le Bulletin et le Rapport général de l'Union) ;

– les textes, dans les onze langues, du règlement et des règles de mise en œuvre ;

– des liens vers les arrêts de la Cour de Justice et du Tribunal de première instance en matière de transparence ;

– des liens vers les sites du Parlement européen et du Conseil ;

– de l'information relative aux législations nationales en matière de transparence.

Dans le courant de l'année 2003, ce site a enregistré un total de 384.087 connexions, soit une moyenne mensuelle supérieure à 30.000 et une moyenne par jour ouvrable de près de 1.500 visites.

3. COOPERATION INTERINSTITUTIONNELLE

3.1. Travaux de la commission interinstitutionnelle

Cette commission, constituée en vertu de l'article 15, paragraphe 2 du règlement 1049/2001 s'est réunie le 23 septembre 2003 à Strasbourg avec la participation de Mme CEDERSCHIÖLD, vice-présidente du Parlement européen, de M. ANTONIONE, Président en exercice du Conseil et de Mme de PALACIO, vice-présidente de la Commission.

Au cours de cette réunion, la commission interinstitutionnelle a :

– pris acte des résultats de l'examen de conformité des clauses de confidentialité figurant dans les actes de droit communautaire dérivé avec le règlement 1049/2001, que la Commission avait effectué en application de l'article 18, paragraphe 3 du règlement[11] ;

– adopté les propositions du Secrétariat général du Conseil visant à renforcer la coopération entre les institutions en matière de gestion des documents et d'archivage ;

– procédé à l'évaluation de l'audition publique relative au fonctionnement du règlement 1049/2001, organisée le 12 juin 2003 au Parlement européen ;

– eu un échange de vues sur le rapport relatif à la mise en œuvre des principes du règlement 1049/2001, à présenter par la Commission en application de l'article 17, paragraphe 2 de ce règlement[12].

3.2. Coopération administrative entre les institutions

Afin de mettre en pratique les orientations données par la commission interinstitutionnelle, les services chargés de la mise en application du règlement 1049/2001 au sein des Secrétariats généraux du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ont intensifié les échanges d'informations et d'expériences. Ces contacts réguliers permettent d'identifier les meilleures pratiques et d'appliquer le règlement de façon cohérente. Le « Memorandum of Understanding » signé le 9 juillet 2002 à Strasbourg, donne lieu à des consultations régulières entre les trois institutions.

4. TRAITEMENT DES DEMANDES D'ACCES

4.1. Volume de la demande

L'année 2002 avait connu un doublement de la demande par rapport au volume des trois années précédentes. Cet accroissement très important semblait devoir être imputé à la mise en application du règlement 1049/2001et à la notoriété dont il avait fait l'objet ainsi que de l'ouverture du registre public, le 3 juin 2002.

Cette deuxième année d'application du règlement se caractérise par une augmentation similaire en chiffres absolus :

– le nombre de demandes initiales est passé de 991 à 1523, soit une augmentation de 532 ou de 53,7 % ;

– 143 demandes confirmatives ont été introduites contre 96 en 2002, ce qui constitue une augmentation de 47 ou de 49 %.

---

11 voir le rapport 2002, COM(2003) 216 final, partie A, point 1.5

12 ce rapport a été adopté le 30 janvier 2004 et publié sous la cote COM(2004) 45 final

Les 1523 demandes initiales ont donné lieu à l'examen de 2931 documents identifiés (contre 2150 en 2002). Certaines demandes sont vastes ou imprécises, notamment lorsqu'elles concernent « tout document relatif » à un domaine d'activités ou à un sujet déterminé ou lorsqu'elles portent sur des dossiers entiers (par exemple dans des affaires d'aides d'Etat ou de concurrence). Dans ces cas, les services concernés ont prié le demandeur de préciser sa demande ou d'en limiter la portée afin de pouvoir la traiter correctement.

4.2. Domaines d'intérêt majeur

Pour ce qui concerne les domaines suscitant le plus d'intérêt, les tendances observées en 2002 se confirment également : la demande porte principalement sur la politique de la concurrence, sur les questions douanières et la fiscalité indirecte, sur le marché intérieur et sur la politique de l'environnement. Plus de la moitié des demandes d'accès concernant l'un de ces quatre domaines ou des documents de nature générale gérés par le Secrétariat général, tels que des comptes rendus de réunions préparatoires aux prises de décision de la Commission ou des courriers reçus ou envoyés par le Président.

L'augmentation du volume de la demande n'a pas modifié l'importance relative des différents domaines d'activité. Il convient cependant d'observer une nette augmentation de l'intérêt porté au commerce extérieur et à la politique régionale.

4.3. Profil professionnel et origine géographique des demandeurs

La répartition des demandes par catégories socioprofessionnelles n'a pas varié de manière significative. Les groupes d'intérêt divers représentent près du quart de la demande et les cabinets d'avocat un cinquième. Les étudiants et chercheurs se maintiennent à environ 10 % et les demandes originaires de personnes dont le profil n'est pas précisé reste lui aussi autour des 30 %. Cette dernière catégorie comprend un grand nombre de demandes introduites par courrier électronique, où seul le nom du demandeur peut être identifié. Il est à noter que la part des journalistes dans les demandes d'accès demeure faible (environ 3 %).

Un quart des demandes émanent de personnes ou d'organismes établis en Belgique. Ce nombre important s'explique par le fait que nombre d'entreprises multinationales, de cabinets d'avocats internationaux et d'associations ou d'ONG opérant au niveau européen ont leur siège à Bruxelles. Par ailleurs, la majeure partie des demandes émane des pays suivants : Allemagne (12 %), Italie (8,8 %), Royaume-Uni (7,9 %), France (7,8 %), Pays-Bas (6,3 %) et Espagne (5,25 %). Ces six pays totalisent la moitié des demandes. Il est à noter que l'origine géographique de 12,61 % des demandes ne peut pas être identifiée. Ceci est dû au nombre de demandes introduites par courrier électronique à partir d'adresses n'ayant pas d'identifiant national.

4.4. Taux de réponses positives

4.4.1. Demandes initiales

Le pourcentage de réponses positives dans la phase initiale des demandes a légèrement augmenté par rapport à l'année 2002 : il est passé de 66,5 % à 69,31 %. Dans 66,83 % des cas le document a été divulgué intégralement et dans 2,48 % des cas, un accès partiel aux documents demandés a été accordé.

Par ailleurs, il faut noter que, dans environ 3 % des cas, la demande concernait un document inexistant. Un nombre similaire de demandes portait sur des documents déjà publiés ou en voie de l'être. Dans ces cas, le demandeur a été informé de la façon dont il pouvait accéder aux documents recherchés.

4.4.2. Demandes confirmatives

Le taux de réponses positives au stade des demandes confirmatives accuse une augmentation d'environ 5 %. En effet, le pourcentage de confirmations de la décision initiale passe de 66,9 % à 61,57 %. En contrepartie, le réexamen de la demande aboutit à une décision positive dans 30,13 % des cas (contre 23,9 % en 2002). Le nombre d'accès partiels accordés après un refus initial se maintient autour de 9 %.

Il est à noter que le nombre de demandes confirmatives a augmenté dans les mêmes proportions que le volume des demandes initiales, soit 50 % environ, et que le pourcentage de réponses positives aux demandes initiales est resté stable. Par conséquent la proportion de refus d'accès au stade initial ayant donné lieu à une demande confirmative s'est elle aussi maintenue au même niveau qu'en 2002, soit environ un tiers.

A l'issue du processus de traitement des demandes, le taux de réponses positives se situe à 72,82 % (contre 70,7 % en 2002) ; dans 69,5 % des cas les documents ont été divulgués intégralement et dans 3,32 % des cas un accès partiel a été accordé.

4.5. Motifs de refus

4.5.1. Au stade initial

Le principal motif de refus demeure la protection de l'objectif des activités d'inspection, d'enquête et d'audit (article 4, paragraphe 2, 3ème tiret). Le pourcentage de refus fondés sur cette exception augmente légèrement pour atteindre 36,92 % (contre 35,9 % en 2002). Il s'agit dans la plupart des cas de demandes d'accès à des lettres de mise en demeure, à des avis motivés ou à d'autres documents relatifs à des procédures d'infraction non clôturées.

Le deuxième motif de refus concerne la protection du processus décisionnel de la Commission (article 4, paragraphe 3). Cette exception a justifié 11,81 % des cas de refus (contre 8,6 % en 2002).

Il convient de noter une augmentation sensible du nombre de refus fondés sur la protection :

- de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales (de 1,8 à 5,27 %);
- des intérêts commerciaux (de 3,7 à 8,44 %) et
- des procédures juridictionnelles ou des avis juridiques (de 3,7 à 9,07 %).

Enfin, le nombre de refus d'accès à des documents originaires des Etats membres suite à l'opposition exprimée par ceux-ci augmente également de manière notable, tout en demeurant à un niveau modeste (de 2,1 à 5,8 %).

5. PLAINTES PRESENTEES AU MEDIATEUR EUROPEEN

5.1. Plaintes clôturées[13]

Le Médiateur a clôturé les deux plaintes présentées en 2002, qui étaient encore pendantes à la fin de l'année 2002, ainsi que cinq des quinze plaintes introduites en 2003.

5.1.1. Plainte 1437/2002/IJH du 31.7.2002

Le plaignant, un investisseur privé dans le marché d'assurance de Lloyd's, souhaitait obtenir une copie de la lettre de mise en demeure envoyée par la Commission aux autorités du Royaume-Uni. La Commission avait refusé de divulguer ce document afin de protéger son enquête concernant le cas Lloyd's, une affaire particulièrement complexe et délicate.

Le Médiateur a estimé que la Commission était en droit de refuser l'accès à ce document sur la base de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, 3ème tiret du règlement, à la lumière de la jurisprudence « Petrie », afin de ne pas mettre en péril le climat de confiance indispensable à la recherche d'une solution amiable[14]. Il était également d'avis que, dans les circonstances données, l'intérêt public d'une divulgation n'était pas prépondérant. En conclusion, le Médiateur a clôturé le dossier en constatant qu'il n'y avait pas eu de cas de mauvaise administration dans cette affaire.

5.1.2. Plainte 1753/2002/GG du 7.10.2002

Le plaignant contestait le refus de lui communiquer des documents originaires d'un Etat membre. Consultées par la Commission, les autorités nationales s'étaient opposées à la divulgation de ces documents. Par conséquent, la Commission avait refusé l'accès en application de l'article 4, paragraphe 5 du règlement 1049/2001.

Le Médiateur a considéré que la décision de la Commission était correcte, compte tenu de l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire T-76/02[15].

Néanmoins, le Médiateur a observé que les dispositions de mise en œuvre du règlement adoptées par la Commission ne sont pas rédigées de manière suffisamment précise. Il s'agit en particulier de l'article 5, paragraphes 3 et 4 de ces dispositions. Le Médiateur est d'avis que la formulation de ces dispositions et la structure de l'article ne reflètent pas correctement la nécessité d'une consultation systématique des Etats membres. Dans une remarque annexée à la décision, il considère qu'il serait utile que la Commission revoie ces dispositions. La Commission a pris note de cette remarque et a l'intention de réviser ces dispositions à l'occasion de la prochaine adaptation des règles de mise en œuvre.

---

13 Les décisions du Médiateur sont accessible sur le site : http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm

14 Arrêt dans l'affaire T-191/99, *Petrie e.a. contre Commission*, Recueil 2001, p. II-3677

15 voir ci-après, point 6.1

5.1.3. Plainte 412/2003/GG du 24.2.2003

Le plaignant, un chercheur universitaire, souhaitait obtenir un avis du Service juridique concernant la relation entre le traité CE et le traité Euratom en matière d'aides d'Etat. La Commission avait refusé l'accès sur base de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, 2ème tiret (protection des avis juridiques).

Dans le cadre d'une autre plainte relative à l'accessibilité des avis juridiques, le Médiateur avait estimé qu'il convient de distinguer, d'une part, les avis émis dans le cadre de l'activité législative, qui devraient en principe être rendus publics lorsque le processus décisionnel est achevé et, d'autre part, les avis qui se rapportent à une procédure contentieuse[16].

Dans le cas présent, le Médiateur a conclu que l'avis n'avait pas été émis dans le cadre de l'élaboration d'un acte législatif et que la Commission était en droit de ne pas le divulguer. Il a estimé en outre que l'intérêt scientifique invoqué par le demandeur ne constituait pas en soi un intérêt public supérieur justifiant la divulgation.

5.1.4. Plainte 415/2003(IJH)TN du 25.2.2003

Introduite au nom d'une ONG, cette plainte concernait le refus de communiquer des documents relatifs à de possibles futures négociations relatives à un cadre multilatéral sur les investissements au sein de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). La Commission a interprété cette demande comme portant sur les sept questions mentionnées au paragraphe 22 de la déclaration ministérielle de Doha. Dans la mesure où les documents que la Commission a transmis à l'OMC sont accessibles sur l'Internet, la Commission a refusé de divulguer les textes préparatoires en vue de ne pas porter préjudice à sa position dans d'éventuelles négociations. Le motif invoqué était tiré de protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales (article 4, paragraphe 1, alinéa a, 3ème tiret du règlement 1049/2001).

Le plaignant estimait que la Commission avait indûment réduit l'étendue de sa demande et que l'exception invoquée ne pouvait pas s'appliquer au cas d'espèce.

Constatant que la demande d'accès était formulée de façon assez générale, le Médiateur a suggéré que la Commission assiste le plaignant dans la formulation d'une demande plus précise en lui fournissant une liste complète de tous les documents relatifs à la question de l'investissement multilatéral. La Commission a élargi le champ de recherche et a fourni au Médiateur une liste complète des documents concernés. La Commission ayant accepté la solution amiable proposée par le Médiateur, ce dernier a clôturé le dossier.

5.1.5. Plainte 790/2003/GG du 17.4.2003

Le plaignant, un journaliste, souhaitait obtenir une étude relative au respect des dispositions de la directive « Télévision sans frontières » par les chaînes de télévision allemandes. Après un refus initial, la Commission avait accordé un accès partiel à

---

[16] Rapport spécial au PE du 12.12.2002 suite à un projet de recommandation au Conseil dans la plainte 1542/2000/(PB)SM

cette étude. En application de l'exception relative à la protection des enquêtes (art. 4, par. 2, 3ème tiret), l'étude avait été expurgée des parties se rapportant à de possibles infractions à la directive. Le plaignant exigeait la communication intégrale de l'étude.

Le Médiateur a considéré que l'étude avait été commandée dans le cadre d'une enquête relative à de possibles infractions à la directive « Télévision sans frontières » et que, dès lors, le refus d'accès pouvait se justifier sur la base de la jurisprudence « Petrie ».

5.1.6. Plainte 900/2003/(IJH)TN du 13.5.2003

La plainte émanait d'un cabinet d'avocats agissant au nom d'un groupe chimique. Elle concernait le refus de divulguer un projet de document établi par le secrétariat de l'AELE en vue d'une décision à prendre par le comité paritaire de l'Espace économique européen.

Le plaignant contestait tout d'abord le fait que la Commission ait considéré ce document comme un document émanant d'un tiers et qu'elle ait, par conséquent, consulté le secrétariat de l'AELE. Ensuite, relevant que le secrétariat de l'AELE fondait son opposition sur le fait que les négociations étaient encore en cours, il estimait ce motif ne justifiait pas le refus sur base de l'exception relative à la protection des relations internationales (article 4, paragraphe 1, alinéa a, 3ème tiret du règlement 1049/2001). Il invoquait enfin le droit de son client de faire valoir ses intérêts dans le processus de décision en cours.

Pour chacun de griefs énoncés par le plaignant, le Médiateur a conclu qu'il n'y avait pas de mauvaise administration de la part de la Commission.

5.1.7. Plainte 2183/2003/(TN)IJH du 13.12.2003

La plainte émane d'une ONG environnementale et concerne l'absence de réponse à une demande dans les délais requis. Elle a cependant été formulée directement, sans qu'une demande confirmative n'ait été introduite. De plus, la réponse s'est croisée avec la plainte. La Commission ayant reconnu que le traitement de la demande avait subi un léger retard, le Médiateur a clôturé le dossier en constatant qu'il n'y avait pas eu de mauvaise administration dans ce cas.

5.2. Plaintes pendantes fin 2003

Dix plaintes déposées en 2003 sont encore pendantes.

Dans trois cas le plaignant demande d'obtenir la version intégrale d'un rapport d'audit auquel un accès partiel lui avait été accordé.

Les autres cas concernent :

(1) l'accès à des documents émanant d'Etats membres et à un avis juridique ;

(2) les échanges avec un Etat membre dans le cadre d'une procédure d'infraction ;

(3) l'accès intégral au dossier relatif à un appel d'offres, dont certaines parties avaient été communiquées au plaignant ;

(4) l'accès à tous les documents relatifs à des négociations internationales en cours ;

(5) l'accès à l'ensemble d'un dossier relatif à des aides extérieures ;

(6) le fait que les documents demandés n'ont pas été mis à disposition dans les délais prévus par le règlement ;

(7) le non respect du Code de bonne conduite administrative dans le traitement d'une demande d'accès et la divulgation prétendument illégitime de l'identité du plaignant dans la lettre par laquelle la Commission a consulté les autorités nationales.

6. RECOURS JURIDICTIONNELS

6.1. Arrêts rendus en 2003

Un seul arrêt relatif à l'application du règlement 1049/2001 a été rendu en 2003. Il s'agit de l'arrêt du Tribunal de première instance du 17 septembre 2003 dans l'affaire T-76/02, *Mara Messina contre Commission*. A l'origine, le litige portait sur le refus de communiquer à la demanderesse l'échange de correspondance entre la Commission et les autorités italiennes concernant un régime d'aide publique notifié.

Au cours de la procédure devant le Tribunal, la Commission a décidé de divulguer les courriers qu'elle avait adressés aux autorités italiennes et de consulter ces dernières sur la possibilité de divulguer les lettres qu'elles avaient adressées à la Commission dans le cadre de l'examen de cette aide. Suite à l'opposition exprimée par les autorités italiennes, la Commission a maintenu son refus de divulguer les lettres originaires des autorités italiennes en se basant sur l'article 4, paragraphe 5 du règlement.

Le Tribunal a rejeté le recours et confirmé que la Commission avait à juste titre refusé l'accès aux documents transmis par les autorités italiennes dans le cadre de l'examen du régime d'aide, étant donné que ces autorités avaient exprimé leur opposition à la divulgation de ces documents.

6.2. Autres recours formés en 2002

Les quatre autres recours introduits en 2002 sont toujours pendants. Des informations relatives à l'objet du litige figurent dans le rapport 2002 de la Commission[17].

---

[17] COM(2003) 216 final, partie B, point 4.1

6.3. Nouveaux recours formés en 2003

L'affaire T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation (VKI) c/ Commission*[18] est décrite dans le rapport 2002 (partie B, point 4.1).

– T-170/03 *British American Tobacco (Investments) Limited c/ Commission*; JO C 171/39 19/7/2003

– T-187/03 *Isabella Scippacercola c/ Commission* ; JO C 200/25, 23/8/2003

– T-391/03 *Yves FRANCHET et Daniel BYK c/ Commission* ; JO C 21/46, 24/1/2004

Sept affaires portent sur la même question que l'affaire *Messina contre Commission*, mentionnée au point 6.1 :

– T-139/03 *Nuova Agricast srl c/ Commission* et T-151/03 *NUOVA AGRICAST srl c/ Commission*; JO C 146/43, 21/6/2003 et JO C 146/45, 21/6/2003

– T-287/03, *SIMSA c/ Commission* ; JO C 239/26 4/10/2003

– T-295/03, *Poli Sud c/ Commission* ; JO C 264/34, 1/11/2003

– T-297/03, *Tomasetto Achille SAS di Tomasetto Andrea & C. c/ Commission* ; C 264/34, 1/11/2003

– T-298/03, *Lavorazione cuoio e pelle Bieffe Srl c/ Commission* ; JO C 264/35, 1/11/2003

– T-299/03 *Nuova FA.U.DI Srl c/ Commission,* JO C 264/35, 1/11/2003

– L'affaire T-296/03 *PROTECO SR c/ Commission* a été radiée, suite au désistement de la partie requérante (voir saisine JO C 264/34, 1/11/2003; radiation JO C 71/44, 20/3/2004).

En outre, dans l'affaire T-84/03 *Maurizio Turco c/ Conseil*, JO C 112/38, 10/5/2003, la Commission est intervenue pour soutenir les conclusions du Conseil.

[18] JO C 55 du 8.3.2003, p. 37

ANNEXE

Données statistiques relatives au traitement des demandes d'accès

DEMANDES INITIALES

1. Nombre de demandes initiales

2002	2003
991	1.523

2. Nombre de documents identifiables pris en considération

2002	2003
2.150	2.936

3. Nombre de demandes initiales pour lesquelles un accès partiel a été accordé

2002	2003
44	64

4. Taux de réponses positives en phase initiale (en pourcentage)

	2002	2003
Accès intégral :		66,83 %
Accès partiel :		2,48 %
Total :	66,5 %	69,31 %

DEMANDES CONFIRMATIVES

5. Nombre de demandes confirmatives

2002	2003
96	143

6. Ventilation des décisions sur les demandes confirmatives (en pourcentage)

	2002	2003
Confirmation de la décision initiale :	66,9 %	61,57 %
Révision partielle :	9,2 %	8,29 %
Révision totale :	23,9 %	30,13 %

7. Taux de réponses positives pour l'ensemble de la procédure

	2002	2003
Accès intégral :	62,4 %	69,5 %
Accès partiel :	8,3 %	3,32 %
Total :	70,7 %	72,82 %

VENTILATION DES DEMANDES

8. Par profil professionnel des demandeurs (en pourcentage)

	2002	2003
Citoyens ou profil non précisé :	31,8 %	30,16 %
Société civile (groupes d'intérêt, industrie, ONG etc.) :	17,8 %	23,48 %
Avocats :	22,4 %	20,46 %
Milieu académique :	12,3 %	11,15 %
Autres institutions :	3,1 %	6,16 %
Autorités publiques (autres que les institutions de l'UE) :	8,6 %	5,57 %
Journalistes :	3,8 %	3,02 %

9. Par origine géographique (en pourcentage)

	2002	2003
Belgique :	23 %	25,05 %
Non précisée :	12,3 %	12,59 %
Allemagne :	10,9 %	12 %
Italie :	9,6 %	8,85 %
Royaume-Uni :	8,8 %	7,87 %
France :	10,3 %	7,80 %
Pays-Bas :	6,4 %	6,30 %
Espagne :	5,4 %	5,25 %
Danemark :	1,6 %	2,36 %
Grèce :	1,2 %	1,97 %
Irlande :	2 %	1,38 %
Suède :	1,3 %	1,18 %
Luxembourg :	0,4 %	1,11 %
Autriche :	2,1 %	0,98 %
Portugal :	1,2 %	0,59 %
Finlande :	0,5 %	0,59 %
Europe hors UE :	1,7 %	-
Pays candidats :	-	2,14 %
Europe hors UE et pays candidats :	-	0,93 %
Pays non européens :	1,3 %	0,99 %

10. Par domaines d'intérêt (en pourcentage)

	2002	2003
Concurrence	12,7 %	13,7 %
Fiscalité et union douanière	10,6 %	10,82 %
Secrétariat général	15,9 %	10,62 %
Marché intérieur	10,3 %	8,79 %
Environnement	6,2 %	7,41 %
Agriculture	4,8 %	4,59 %
Santé et protection des consommateurs	4,4 %	4 %
Transports et énergie	2,9 %	3,54 %
Emploi et affaires sociales	3,2 %	3,48 %
Politique d'entreprise	3,9 %	3,08 %
Budget et contrôle financier	2,9 %	2,82 %
Justice et affaires intérieures	2,2 %	2,3 %
Questions juridiques	3 %	2,3 %
Lutte anti-fraude	2,4 %	2,23 %
Administration et personnel	3,2 %	3,21 %
Aide extérieure et développement	0,9 %	2,56 %
Relations extérieures	2,1 %	2,16 %
Politique régionale	0,8 %	2,16 %
Commerce extérieur	1,1 %	2,03 %
Recherche et technologie	1 ,7 %	1,97 %
Affaires économiques et financières	1,1 %	1,57 %
Elargissement de l'Union	1 %	1,25 %
Education et culture	0,5 %	1,18 %
Presse et communication	0,8 %	1,05 %

Pêche	0,6 %	0,72 %
Statistiques	0,1 %	0,39 %
Publications officielles	-	0,07 %
Interprétation et traduction	0,8 %	-

VENTILATION DES REFUS D'ACCES PAR MOTIFS D'EXCEPTION

11. Demandes initiales (en pourcentage)

	2002	2003
Sécurité publique :	-	0,21 %
Défense et affaires militaires :	0,46 %	0,31 %
Relations internationales :	1,8 %	5,33 %
Politique financière, monétaire ou économique :	0,46 %	1,05 %
Données à caractère personnel :	5,2 %	4,39 %
Intérêts commerciaux :	3,7 %	8,89 %
Procédures juridictionnelles et avis juridiques :	3,7 %	9 %
Inspections, enquêtes et audits :	35,9 %	37,55 %
Protection du processus décisionnel :	8,6 %	11,82 % 9,10 %
Confidentialité demandée par l'Etat membre d'origine :	2,1 %	5,96 %
Sans réponse ou motivation insuffisante :	19,6 %	6,07 %
Application de plusieurs exceptions : (voir note ci-après)	18,4 %	Non applicable

Note : dans le tableau relatif à l'année 2002, les cas d'exceptions multiples ne sont pas repris dans la ventilation par motif d'exception ; pour l'année 2003 tous les motifs d'exception sont identifiés

12. Demandes confirmatives (en pourcentage)

	2002	2003
Sécurité publique :	-	-
Défense et affaires militaires :	-	-
Relations internationales :	7,2 %	7,76 %
Politique financière, monétaire ou économique :	-	-
Données à caractère personnel :	0,6 %	6,85 %
Intérêts commerciaux :	3,3 %	11,87 %
Procédures juridictionnelles et avis juridiques :	4,4 %	14,61 %
Inspections, enquêtes et audits :	29,4 %	30,14 %
Protection du processus décisionnel :	1,6 %	3,65 % 14,61 %
Confidentialité demandée par l'Etat membre d'origine :	4,4 %	10,5 %
Application de plusieurs exceptions : (voir note à la page précédente)	48,9 %	Non applicable