



Bruxelles, le 6.12.2017
COM(2017) 738 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

sur l'application en 2016 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission

INTRODUCTION

En 2016, la Commission a continué de concrétiser son attachement à renforcer la transparence et l'obligation de rendre des comptes. L'un des moyens pour ce faire consiste à encourager l'exercice effectif du droit d'accès aux documents¹ détenus par les institutions de l'UE. Ce droit est consacré par l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'UE, par l'article 15, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'UE et par le règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission².

Programme en faveur d'une plus grande transparence

La Commission a pris plusieurs mesures importantes en vue d'accroître la transparence de ses processus d'élaboration de la législation et de mise en œuvre des politiques, notamment dans ses contacts avec les parties prenantes et les groupes de pression.

En 2016, la Commission a poursuivi la mise en œuvre de son programme pour une meilleure réglementation, qui vise à faire en sorte que l'Union européenne fonctionne mieux et de manière plus transparente, en veillant particulièrement à agir plus simplement et uniquement lorsque l'action est importante pour les citoyens. Grâce à son programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), la Commission a continué de veiller à ce que la législation de l'UE produise des résultats pour les citoyens et les entreprises de manière efficace, efficiente et au moindre coût. La plateforme REFIT, lancée officiellement en janvier 2016, permet aux autorités nationales, aux citoyens et aux autres parties prenantes de contribuer de manière transparente à l'amélioration de la législation européenne.

En avril 2016, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont, sur proposition de la Commission, adopté l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», qui renforce encore la transparence grâce à une série de mesures destinées à accroître l'ouverture du processus décisionnel de l'UE.

Depuis l'adoption des décisions C(2014) 9048 et 9051³ en novembre 2014, des informations sur plus de 11 000 réunions bilatérales entre les commissaires, les membres des cabinets, les directeurs généraux et des représentants d'intérêts ont été rendues publiques sur le site web Europa. En règle générale, seuls des représentants

¹ Les bénéficiaires du droit d'accès aux documents sont les citoyens de l'Union et les personnes qui résident ou ont leur siège dans un État membre. De plus, les citoyens et les personnes morales de pays tiers ne résidant pas ou n'ayant pas leur siège dans un État membre jouissent également de ce droit.

² JO L 145 du 31.5.2001, p. 43 (ci-après le «règlement n° 1049/2001»).

³ Décision de la Commission du 25 novembre 2014 concernant la publication d'informations sur les réunions tenues entre des directeurs généraux de la Commission et des organisations ou des personnes agissant en qualité d'indépendants [C(2014) 9048 final] et décision de la Commission du 25 novembre 2014 concernant la publication d'informations sur les réunions tenues entre des membres de la Commission et des organisations ou des personnes agissant en qualité d'indépendants [C(2014) 9051 final].

d'intérêts inscrits au registre de transparence peuvent participer à ces réunions⁴. Les inscriptions dans le registre ont continué d'augmenter de façon constante. Le registre contient actuellement plus de 11 000 entrées et a attiré plus de 3 500 nouveaux inscrits depuis janvier 2016⁵.

En mai 2016, la Commission a adopté de nouvelles règles relatives aux groupes d'experts⁶, qui renforcent les obligations de transparence et mettent en place des synergies avec le registre de transparence.

En septembre 2016, tenant compte des résultats de la consultation publique sur l'avenir du registre de transparence, la Commission a adopté une proposition concernant un accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire, qui constitue une étape importante dans la mise en place d'un régime de transparence commun et obligatoire au niveau de l'UE. La Commission a invité le Parlement européen et le Conseil à entamer dans les plus brefs délais les négociations visant à créer ce registre commun aux trois institutions.

Répondant à la demande du public, qui souhaite plus de transparence sur les éventuels cas de «pantouflage», la Commission a publié, en décembre 2016, sa deuxième communication annuelle⁷ fournissant des informations concernant les membres du personnel d'encadrement supérieur qui ont quitté la Commission pour un nouvel emploi, dans laquelle elle détaille leurs fonctions antérieures, leurs nouvelles activités en dehors de la Commission et la décision rendue à ce sujet par l'Autorité investie du pouvoir de nomination. La transparence au sujet de toutes les décisions autorisant les activités exercées par les anciens commissaires à l'issue de leur mandat est également garantie par une page web spéciale du site Europa⁸.

Accès aux documents

Dans le cadre du programme en faveur d'une plus grande transparence, le droit d'accès aux documents est un élément important de l'approche adoptée par la Commission en matière de transparence. En plus de donner accès aux documents en sa possession conformément au règlement n° 1049/2001, la Commission a également publié, de façon proactive et conviviale, toute une série d'informations et de documents, tant dans ses divers registres publics que sur ses pages web.

Le présent rapport, établi en application de l'article 17, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001, donne un aperçu de la façon dont la Commission a appliqué les règles

⁴ La règle «Pas d'inscription, pas de réunion» est énoncée dans la communication du président à la Commission intitulée «Les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019» [C(2014) 9004], p. 10.

⁵ Les données sont fondées sur des chiffres extraits le 1^{er} février 2017.

⁶ Décision C(2016) 3301 de la Commission du 30 mai 2016 établissant des règles horizontales relatives à la création et au fonctionnement des groupes d'experts de la Commission.

⁷ Communication à la Commission relative à la publication d'informations concernant les activités professionnelles des anciens membres du personnel d'encadrement supérieur après la cessation de leurs fonctions (article 16, troisième et quatrième alinéas du statut), C(2016) 8928, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/civil_service/docs/2016_annual_report_fr.pdf.

⁸ https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/ethics-and-integrity/ethics-and-integrity-eu-commissioners/former-european-commissioners-authorized-occupations_en

sur l'accès aux documents en 2016. Il repose sur des données statistiques qui sont résumées en annexe⁹. Les statistiques indiquent le nombre de demandes reçues en 2016 et les réponses qui leur ont été données, et non le nombre de documents demandés ou (partiellement) divulgués, qui a été de loin plus élevé. Les demandeurs peuvent demander l'accès à un seul document, mais, le plus souvent, ils demandent à accéder à de multiples documents, voire à des dossiers complets relatifs à un sujet ou à une procédure spécifique¹⁰. Les statistiques témoignent de l'importance que revêt le droit d'accès aux documents dans le cadre de la politique globale de la Commission en matière de transparence. Les documents demandés ont été intégralement ou partiellement divulgués dans 81,3 % des cas en phase initiale, tandis qu'un accès plus large, voire intégral, a été accordé dans 52 % des cas au stade de la demande confirmative.

1. REGISTRES ET SITES INTERNET

En 2016, 18 523 nouveaux documents, relevant des catégories C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC et SWD¹¹, ont été ajoutés au registre des documents de la Commission¹² (voir le tableau 1 en annexe). Aucun document sensible¹³ relevant d'une de ces catégories de documents n'a été créé ni reçu par la Commission en 2016.

En 2016, le site «Accès aux documents», accessible sur le serveur Europa¹⁴, a enregistré une légère augmentation du nombre de visites (19 191 contre 18 939 en 2015), tandis que le nombre de visiteurs et le nombre de pages visualisées sont restés constants (voir le tableau 2 en annexe).

2. COOPÉRATION AVEC LES AUTRES INSTITUTIONS SOUMISES AU RÈGLEMENT

En 2016, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont continué à organiser des réunions techniques régulières au niveau administratif, en vue de partager leur expérience, d'élaborer des bonnes pratiques et de garantir une application cohérente du règlement n° 1049/2001.

⁹ Sauf indication contraire, les statistiques présentées dans le présent rapport sont fondées sur les chiffres extraits des applications informatiques de la Commission le 3 mai 2017. Les pourcentages dans la partie narrative du rapport sont arrondis à la décimale la plus proche.

¹⁰ En cas de demandes couvrant des centaines (voire, dans certains cas, des milliers) de documents, lorsqu'une solution équitable est trouvée avec les demandeurs, les demandes sont généralement traitées en plusieurs phases successives, chacune couvrant un certain nombre de documents pouvant être traités dans les délais prévus par le règlement n° 1049/2001.

¹¹ C: actes autonomes de la Commission; COM: propositions législatives de la Commission et autres documents communiqués aux autres institutions et leurs documents préparatoires; JOIN: actes conjoints de la Commission et de la haute représentante; OJ: ordres du jour des réunions de la Commission; PV: procès-verbaux des réunions de la Commission; SEC: documents de la Commission qui n'entrent dans aucune des autres séries; SWD: documents de travail des services de la Commission.

¹² Chiffre similaire à celui de 2015 (18 945).

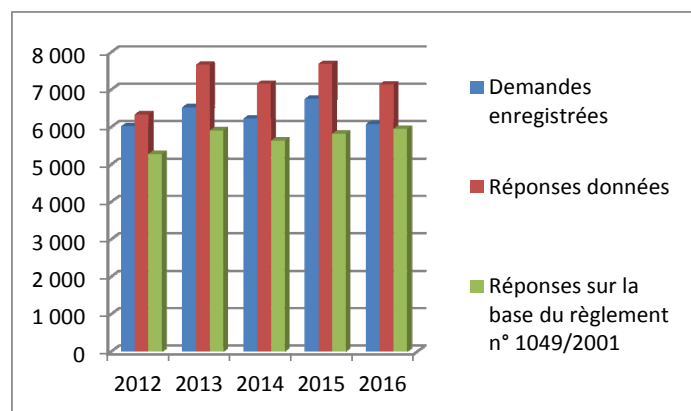
¹³ Aux fins de l'application du règlement (CE) n° 1049/2001, les documents sensibles sont les documents classifiés «top secret», «secret» ou «confidentiel» [voir l'article 9, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1049/2001].

¹⁴ Accès aux documents: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_fr.htm.

3. ANALYSE DES DEMANDES D'ACCÈS

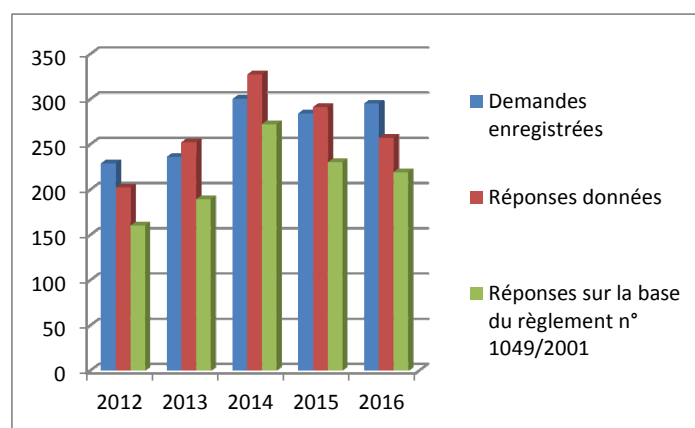
3.1. Nombre de demandes

En 2016, le nombre de **demandes initiales** a diminué de près de 10 % (6 077 contre 6 752 en 2015). Le nombre de réponses initiales données sur la base du règlement n° 1049/2001 a, pour sa part, augmenté de plus de 2 % (passant de 5 819 en 2015 à 5 944 en 2016, soit le nombre le plus élevé de réponses de ces cinq dernières années).



Les 1 193 autres réponses ont été données hors du champ d'application du règlement n° 1049/2001 ou ont confirmé que la Commission n'était pas en possession des documents demandés (voir le tableau 3 en annexe).

En ce qui concerne les **demandes confirmatives** de réexamen, par la Commission, de réponses initiales refusant intégralement ou partiellement l'accès aux documents, leur nombre a augmenté de 4 % (295 en 2016 contre 284 en 2015), continuant ainsi à afficher la tendance à la hausse constante observée depuis 2012. Par contre, le nombre de réponses confirmatives données sur la base du règlement (CE) n° 1049/2001 a légèrement diminué, passant de 230 en 2015 à 219 en 2016, certaines de ces demandes s'étant révélées être des demandes d'informations.

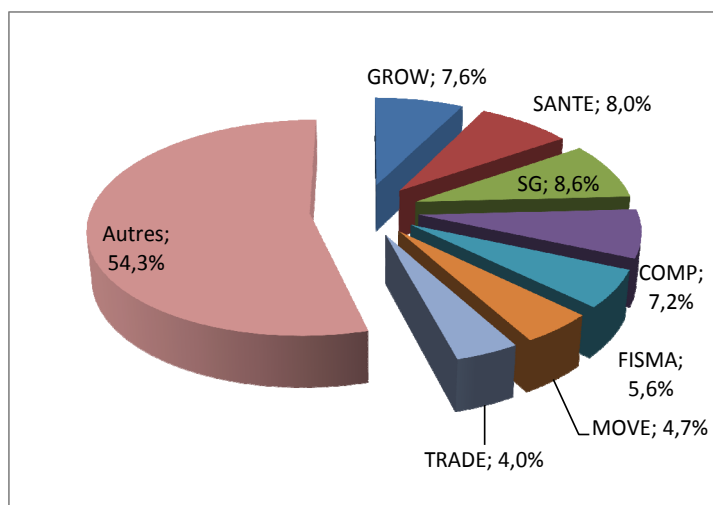


Dans d'autres cas, plusieurs demandes émanant d'un même demandeur ont été regroupées et traitées dans une seule réponse (voir le tableau 5 en annexe).

3.2. Proportion de demandes par DG/service de la Commission (annexe – tableau 10).

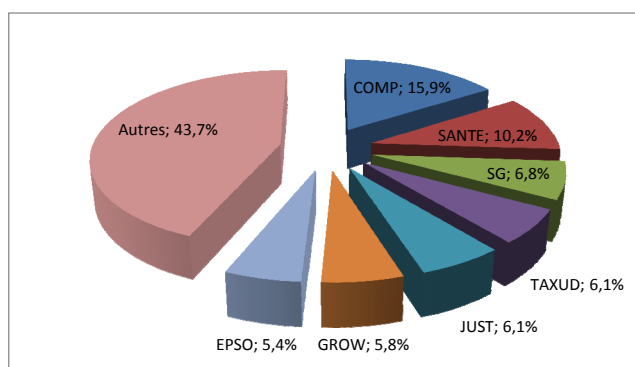
Le secrétariat général a reçu le plus grand nombre de **demandes initiales** (8,6 % du total par rapport à 8,7 % en 2015), tandis que la DG SANTÉ, qui a vu le nombre de demandes qui lui étaient adressées tomber de 9,2 % en 2015 à 8 % en 2016, arrive en deuxième position. Le nombre de demandes initiales d'accès aux documents de la DG

GROW a diminué, passant de 8,6 % à 7,6 % en 2016, ce que qui la place en troisième position.



La DG COMP (7,2 %) et la DG FISMA (5,6 %) ont été les seules autres DG à recevoir chacune plus de 5 % de l'ensemble des demandes initiales. Les autres services de la Commission représentent chacun 4 % ou moins de l'ensemble des demandes initiales.

S'agissant des **demandes confirmatives** reçues par le secrétariat général, le pourcentage le plus élevé concernait les réponses initiales données par la DG COMP



(15,9 % en 2016 contre 16,2 % en 2015). Viennent ensuite la DG SANTE (10,2 % contre 7 % en 2015) et le SG (6,8 % contre 10,2 % en 2015).

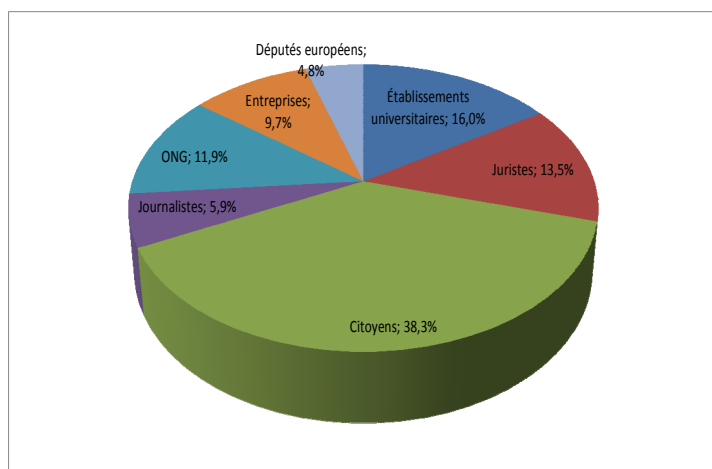
Les DG JUST ET TAXUD (6,1 % chacune en 2016 contre 7,4 % et 6,3 % respectivement en 2015) se partagent la quatrième place. Les réponses initiales de deux autres services de la Commission (DG GROW et EPSO) donnent respectivement lieu à plus de 5 % de l'ensemble des demandes confirmatives. Les autres services de la Commission représentent chacun moins de 5 % des demandes confirmatives.

3.3. Catégorie socioprofessionnelle des demandeurs¹⁵ (voir le tableau 8 en annexe)

En 2016, la plupart des **demandes initiales** ont continué d'émaner de citoyens, lesquels sont à l'origine de près de 40 % de l'ensemble des demandes (38,3 % contre

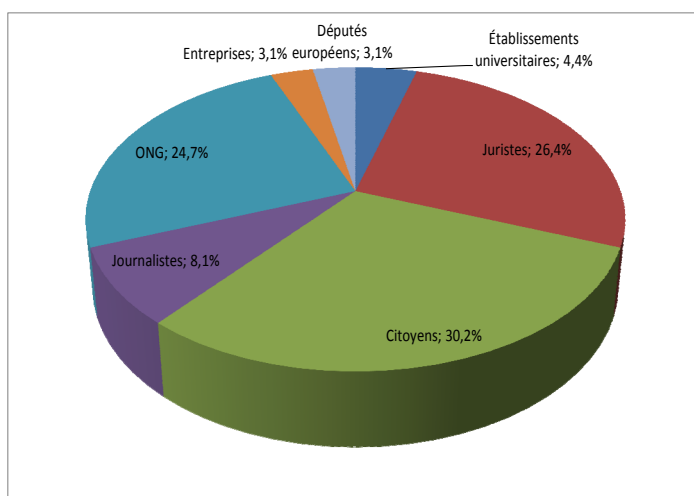
¹⁵ Dans leur demande, les demandeurs peuvent indiquer (sans y être tenus) leur catégorie socioprofessionnelle (en choisissant l'une des sept catégories proposées). À des fins statistiques, le profil «citoyens» couvre les demandeurs qui ont indiqué «citoyen» comme profil ainsi que les demandeurs qui n'ont pas indiqué leur catégorie socioprofessionnelle (c'est-à-dire qui n'ont choisi aucune des sept catégories proposées).

24,7 % en 2015). Les établissements universitaires et les groupes de réflexion ont formé la deuxième catégorie de demandeurs la plus active, comptant pour 16 % des demandes initiales (contre 21,3 % en 2015).



La troisième place est occupée par les professionnels du droit (13,5 % contre 12,7 % en 2015), suivis de la société civile (ONG) (11,9 %, contre 15,2 % en 2015), les entreprises (9,7 % contre 2 % en 2015) et les journalistes (5,9 % en 2016 contre 7,1 % en 2015).

En 2016, la plupart des **demandes confirmatives** ont émané de citoyens, lesquels sont à l'origine de près de 30 % de l'ensemble des demandes (30,2 % contre 24,3 % en 2015). Les professionnels du droit ont été la deuxième catégorie de demandeurs la plus active, avec 26,4 % de l'ensemble des demandes (contre 27,8 % en 2015).

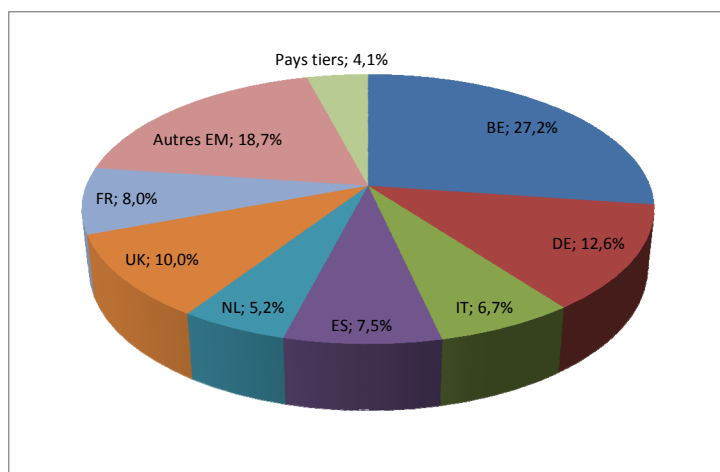


Ils sont suivis de près par la société civile (ONG), qui compte pour 24,7 % des demandes (24,6 % en 2015). Les journalistes occupent la quatrième place avec 8,1 % (13 % en 2015), tandis que les établissements universitaires et les groupes de réflexion arrivent en cinquième position avec 4,4 % des demandes (5,6 % en 2015).

3.4. Origine géographique des demandeurs (voir le tableau 9 en annexe)

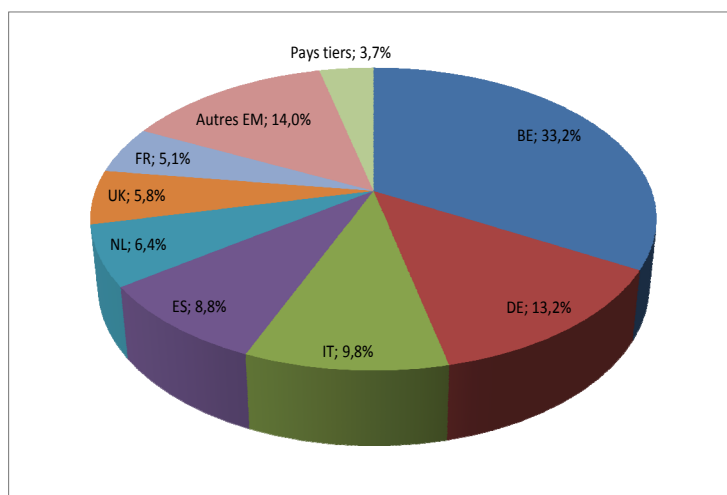
En ce qui concerne la ventilation géographique des **demandes initiales**, la plus grande partie d'entre elles provenaient toujours de demandeurs établis en Belgique (27,2 % contre 26,8 % en 2015), suivis des demandeurs établis en Allemagne (12,6 % contre 11,7 % en 2015) et au Royaume-Uni (avec une forte progression de 7,6 % en 2015 à 10 % en 2016). Viennent ensuite la France, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas, chacun de ces pays représentant plus de 5 % de l'ensemble des demandes. Les

demandes provenant des 21 autres États membres représentaient, pour chacun, moins de 2 % de l'ensemble des demandes.



Le droit d'accès aux documents a également continué d'être exercé par des demandeurs résidant ou ayant leur siège dans des pays tiers, leurs demandes initiales s'élevant à 4,1 % de l'ensemble des demandes de ce type (4,4 % en 2015).

En ce qui concerne la ventilation géographique des **demandes confirmatives**, la plus grande partie d'entre elles, et de loin, provenait de la Belgique (33,2 % contre 30,3 % en 2015), suivie par l'Allemagne (13,2 % contre 15,1 % en 2015). L'Italie (9,8 %), l'Espagne (8,8 %), les Pays-Bas (6,4 %), le Royaume-Uni (5,8 %) et la France (5,1 %) étaient les seuls autres États membres d'où provenaient plus de 5 % des demandes.

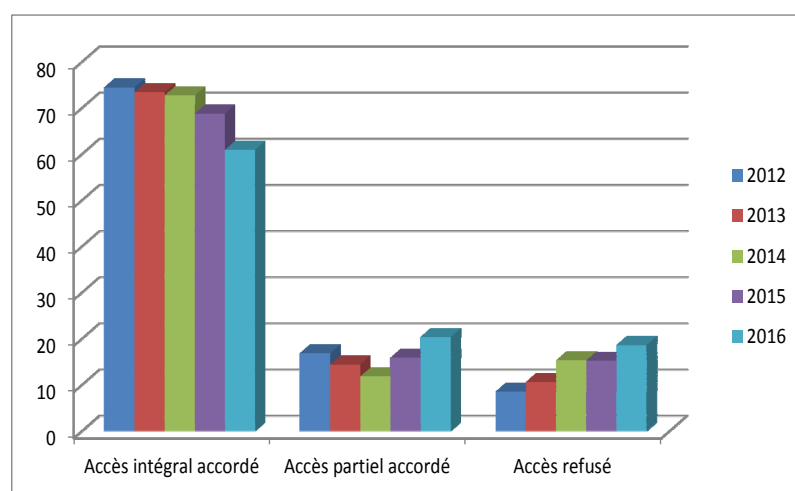


Les demandes provenant des 21 autres États membres représentaient, pour chacun, 2 % ou moins de l'ensemble des demandes. Enfin, les demandes émanant de demandeurs résidant ou ayant leur siège dans des pays tiers ont représenté 3,7 % de l'ensemble des demandes (contre 2,5 % en 2015).

4. APPLICATION DES EXCEPTIONS AU DROIT D'ACCÈS

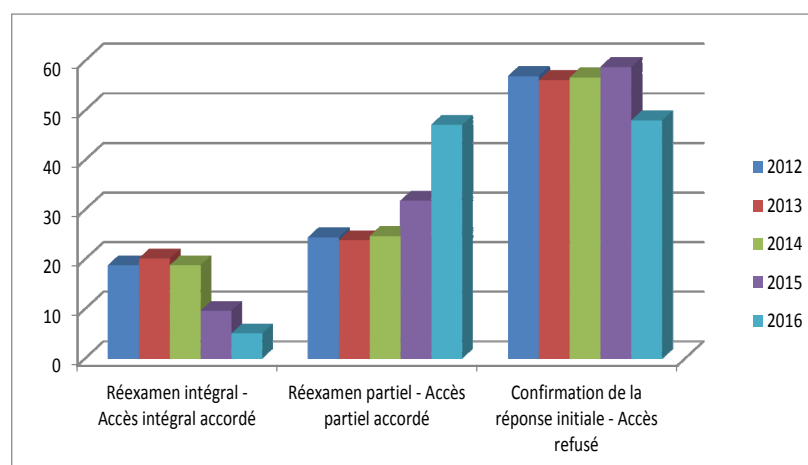
4.1. Types d'accès accordés

En 2016, l'accès intégral ou partiel aux documents a été accordé dans plus de 80 % des cas en **phase initiale** (81,3 % contre 84,7 % en 2015). L'accès intégral a continué d'être accordé dans près de 61 % des cas, ce qui représente un recul par rapport à l'année précédente (68,8 %) et prolonge la tendance à la baisse amorcée depuis 2012, laquelle peut s'expliquer en partie par une application plus stricte de la politique de la Commission en matière de protection des données.



Pour la même raison, le pourcentage de documents divulgués partiellement a fortement augmenté, progressant de 30 % (20,4 % en 2016 contre 15,9 % en 2015). 18,7 % des demandes ont été intégralement rejetées (contre 15,3 % en 2015) - voir le tableau 4 en annexe.

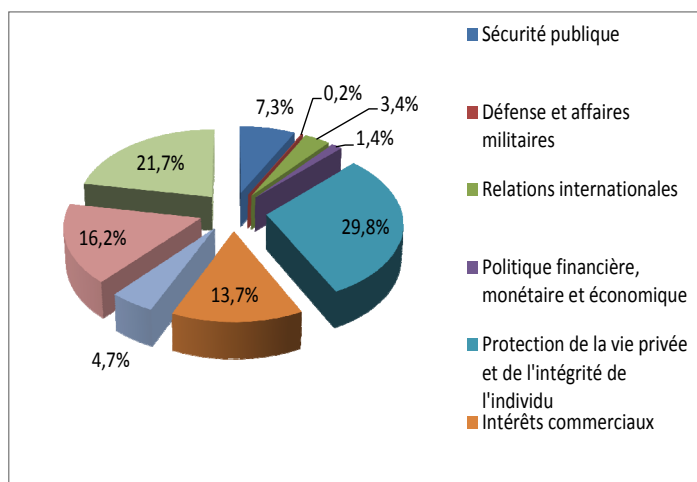
En 2016, une réponse initiale sur deux ayant fait l'objet d'une demande confirmative a été (intégralement ou partiellement) infirmée en **phase confirmative** (ce qui représente une forte hausse, de 41,3 % en 2015 à 52 % en 2016). Dans 47 % des cas, un accès plus large (sans être intégral) qu'en phase initiale a été accordé (soit une augmentation considérable par rapport aux 31,7 % de 2015). En phase confirmative, les refus intégraux en phase initiale n'ont été confirmés que dans 48 % des cas (contre 58,7 % en 2015).



Par ailleurs, le pourcentage de demandes confirmatives ayant abouti à un accès intégral en phase confirmative a été plus faible (5 %) qu'en 2015 (9,6 %) - voir le tableau 6 en annexe.

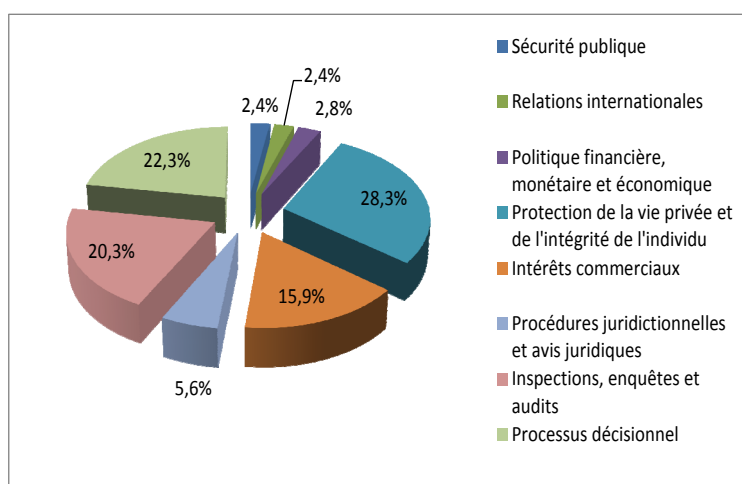
4.2. Exceptions au droit d'accès invoquées (voir le tableau 7 en annexe).

La protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu est restée le principal motif de refus (intégral ou partiel) d'accès en **phase initiale**. Le nombre de demandes refusées sur cette base reste constant, à près de 30 %. La deuxième exception la plus fréquemment invoquée a été la protection du processus décisionnel de la Commission (en légère progression, de 20,3 % en 2015 à 21,7 % en 2016). L'exception visant à protéger les objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, qui occupe la troisième place, a été beaucoup moins souvent invoquée qu'en 2015 (16,2 % en 2016 contre 20,9 % en 2015).



L'utilisation relative de l'exception ayant trait à la protection des intérêts commerciaux a légèrement diminué (de 14,7 % en 2015 à 13,7 % en 2016), mais figure toujours à la quatrième place. L'augmentation la plus marquée concerne l'exception visant à protéger l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité publique (7,3 % en 2016 contre 2,4 % en 2015).

En **phrase confirmative**, le motif le plus fréquemment invoqué pour confirmer un refus (intégral ou partiel) d'accès a été la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, avec un pourcentage en hausse de 45 % par rapport à l'année précédente (28,3 % en 2016 contre 15,6 % en 2015). À la deuxième place figure l'exception visant à protéger le processus décisionnel (22,3 % contre 16,4 % en 2015). L'exception visant à protéger les objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit a été beaucoup moins souvent invoquée (20,3 % en 2016 contre 37,7 % en 2015), ce qui la place en troisième position.



Les quatrième et cinquième places sont occupées, respectivement, par les exceptions relatives à la protection des intérêts commerciaux (15,9 % contre 13,1 % en 2015) et à la protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques (5,6 % contre 4,9 % en 2015).

5. PLAINTES DÉPOSÉES AUPRÈS DU MÉDIATEUR EUROPÉEN

En 2016, le Médiateur a clôturé 21 plaintes déposées contre la Commission, relatives au traitement de demandes d'accès à des documents¹⁶. Six d'entre elles ont été clôturées, avec des remarques complémentaires ou des commentaires critiques¹⁷. À titre de comparaison, en 2015, le Médiateur avait clôturé 23 plaintes, dont six avec un commentaire critique¹⁸.

En 2016, le Médiateur a ouvert 12 nouvelles enquêtes dans le cadre desquelles l'accès aux documents constituait la partie principale ou subsidiaire de la plainte (chiffre en légère augmentation par rapport à 2015, année au cours de laquelle 11 nouvelles enquêtes avaient été ouvertes).

6. CONTROLE JURIDICTIONNEL

En 2016, les juridictions de l'UE ont apporté leur lot important de nouvelle jurisprudence, qui influencera la pratique de la Commission dans le cadre du règlement n° 1049/2001.

6.1. La Cour de justice

La Cour de justice a rendu trois arrêts sur pourvoi dans des affaires où la Commission était partie à la procédure.

Dans l'affaire *Internationaler Hilfsfonds*¹⁹ relative à l'accès au dossier concernant un contrat d'aide humanitaire, la Cour de justice a confirmé l'ordonnance du Tribunal par laquelle celui-ci avait rejeté le recours formé par la requérante contre la Commission.

Dans son arrêt *SeaHandling*²⁰, la Cour de justice a confirmé l'existence d'une présomption générale selon laquelle la divulgation des documents du dossier administratif afférent à une procédure de contrôle des aides d'État porte, en principe, atteinte à la protection des objectifs des activités d'enquête. La Cour a également estimé qu'un éventuel intérêt à obtenir un document pour les besoins d'une procédure juridictionnelle ne saurait constituer un intérêt public supérieur justifiant la

¹⁶ Les statistiques concernent les affaires traitées par le Médiateur pour tous les services de la Commission à l'exception de l'OLAF.

¹⁷ Les six dossiers clôturés avec une remarque complémentaire ou un commentaire critique sont les suivantes: 2012/0803/TN (+ 2013/369/TN), 2014/0852/LP, 2014/1871/JN, 2014/2063/PMC et 2015/437/OMB. Trois dossiers ont été clôturés avec des suggestions d'amélioration et 12 sans aucune action supplémentaire.

¹⁸ Les statistiques communiquées dans le rapport annuel de 2015 ne concernaient que les dossiers résultant de demandes confirmatives et traitées de manière centralisée par le secrétariat général (16 plaintes, dont deux clôturées avec un commentaire critique). Les autres services de la Commission ont traité sept plaintes supplémentaires, dont quatre ont été clôturées avec un commentaire critique.

¹⁹ Ordonnance de la Cour du 21 janvier 2016 dans l'affaire *Internationaler Hilfsfonds eV contre Commission*, C-103/15 P.

²⁰ Arrêt du 14 juillet 2016 dans l'affaire *Sea Handling SpA, en liquidation, auparavant Sea Handling SpA contre Commission*, C-271/15 P.

divulgation. Elle a en outre expliqué qu'en l'absence de réponse dans le délai requis, le demandeur peut présenter une plainte au médiateur européen ou engager un recours en indemnité afin de faire valoir son droit d'accès et son droit à un procès équitable.

Dans son arrêt *Stichting Greenpeace Nederland*²¹, la Cour de justice a établi que la notion d'«émissions dans l'environnement» au sens du règlement n° 1367/2006²² n'est pas limitée aux *émissions effectives*, mais qu'elle inclut également les *émissions prévisibles*, dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation d'un produit ou d'une substance. La Cour a également précisé que des informations qui «*ont trait à des émissions dans l'environnement*» sont des informations «*qui concernent ou qui sont relatives à de telles émissions, et non les informations présentant un lien, direct ou indirect, avec les émissions dans l'environnement*».

6.2. Le Tribunal

Le Tribunal a rendu 12 arrêts concernant le droit d'accès aux documents dans des affaires où la Commission était partie à la procédure. Dans deux affaires, il a jugé que le recours tendant à l'annulation de la décision de la Commission était irrecevable²³. Dans une affaire, il n'a pas été statué sur le recours²⁴.

Dans six affaires, le Tribunal a rejeté le recours de la requérante tendant à l'annulation de la décision de confirmation de la Commission sur l'accès aux documents, en confirmant la position de la Commission²⁵. Dans trois affaires, le Tribunal a partiellement annulé la décision de la Commission²⁶.

Sur la question des **données à caractère personnel**, le Tribunal a jugé que la Commission ne peut occulter les données à caractère personnel de la requérante s'il apparaît clairement que cette dernière est favorable à leur divulgation. Il a également précisé que l'institution n'est pas tenue d'apprécier l'absence d'atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée si la requérante n'a fourni aucune justification expresse et légitime, ni aucun argument convaincant afin de démontrer la nécessité du transfert de ces données à caractère personnel²⁷.

En ce qui concerne les **intérêts commerciaux**, le Tribunal a rappelé la présomption générale de non-divulgation des offres présentées par les soumissionnaires dans les procédures de passation de marchés publics, dans la mesure où leur divulgation

²¹ Arrêt du 23 novembre 2016 dans l'affaire *Commission contre Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe*, C-673/13 P.

²² Règlement (CE) n° 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 (JO L 264 du 25.9.2006, p. 13).

²³ Ordonnances du tribunal dans l'affaire 1) *PITEE contre Commission*, T-674/15 (en appel) et 2) *Anikó Pint contre Commission*, T-660/16 (en appel).

²⁴ Ordonnance du Tribunal dans l'affaire *TMG Landelijke Media BV et Menzo Willems contre Commission*, T-189/15, EU:T:2016:22.

²⁵ *IMG contre Commission*, T-110/15; *Philip Morris Ltd contre Commission*, T-796/14 et T-800/14; *Herbert Smith Freehills contre Commission*, T-755/14; *Syndial SpA contre Commission*, T-581/15; et *Secolux contre Commission*, T-363/14.

²⁶ Arrêts dans les affaires *PAN Europe contre Commission*, T-51/15; *Philip Morris Ltd contre Commission*, T-18/15; et *Strack contre Commission*, T-221/08.

²⁷ Arrêt du 26 avril 2016 dans l'affaire *Strack contre Commission*, T-221/08 et arrêt du 21 septembre 2016 dans l'affaire *Secolux contre Commission*, T-363/14.

porterait atteinte aux intérêts commerciaux de l'attributaire et à une concurrence loyale entre les soumissionnaires.

En ce qui concerne **les objectifs des activités d'enquête**, le Tribunal a confirmé la présomption générale de non-accessibilité des documents de l'OLAF portant sur les enquêtes en cours et, dans certains cas, les enquêtes clôturées. Il a également indiqué que le fait que des informations confidentielles aient été divulguées sans autorisation ne peut, en soi, justifier la divulgation de ces documents sur le fondement du règlement n° 1049/2001. Il a en outre considéré que, même si le requérant est en possession (d'une partie) des documents demandés, la Commission ne peut pas refuser de traiter sa demande en application du règlement n° 1049/2001²⁸.

Le Tribunal a par ailleurs à nouveau confirmé l'existence d'une présomption générale de non-divulgation des documents figurant dans le dossier afférent à une procédure en manquement au cours de la phase précontentieuse de celle-ci, dans la mesure où leur divulgation porterait, en principe, atteinte à la protection des objectifs des activités d'enquête²⁹.

En ce qui concerne les documents ayant un lien pertinent avec une procédure judiciaire en cours au niveau de l'UE ou avec des procédures nationales susceptibles de donner lieu à un renvoi préjudiciel, le Tribunal a estimé que ces documents pouvaient être protégés contre la divulgation. L'objectif est de garantir le respect des principes de l'égalité des armes et de la bonne administration de la justice et, par là même, la **protection des procédures juridictionnelles**³⁰.

En outre, le Tribunal a confirmé qu'aux fins de l'application de l'exception relative à la **protection des avis juridiques**, le moment où et la manière (formelle ou informelle) dont les avis ont été donnés sont dénués de pertinence. Il a également reconnu que la protection de l'avis juridique couvre la position du service juridique de la Commission dans sa défense de la position de la Commission devant la Cour de justice, sur un pied d'égalité avec les autres parties. Enfin, il a estimé que le seul fait que l'avis juridique ait été émis dans le cadre d'un processus législatif n'est pas, en soi, suffisant pour établir l'existence d'un intérêt public supérieur³¹.

Pour ce qui est de la **protection du processus décisionnel**, le Tribunal a établi que la Commission est en droit de présumer, sans procéder à un examen concret et individuel des documents établis dans le cadre de la préparation d'une analyse d'impact, que la divulgation de chacun de ces documents porte, en principe, gravement atteinte à son processus décisionnel d'élaboration d'une proposition politique³².

²⁸ Arrêt du 26 mai 2016 dans l'affaire *IMG contre Commission*, T-110/15 et arrêt du 26 avril 2016 dans l'affaire *Strack contre Commission*, T-221/08.

²⁹ Arrêt du 25 mai 2016 dans l'affaire *Syndial SpA contre Commission*, T-581/15.

³⁰ Arrêts du 15 septembre 2016 dans l'affaire *Philip Morris Ltd contre Commission*, T-18/15, T-796/14 et T-800/14.

³¹ Arrêts du 15 septembre 2016 dans les affaires *Herbert Smith Freehills contre Commission*, T-755/14, et *Philip Morris contre Commission*, T-796/14 et T-800/14.

³² Arrêt du 13 novembre 2015 dans l'affaire *ClientEarth contre Commission*, T-424/14 et T-425/14 (en appel).

Le Tribunal a également reconnu l'importance pour les membres du personnel de l'UE d'avoir la possibilité de s'exprimer de manière indépendante. Il a confirmé que la divulgation de leurs avis à usage interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires porterait gravement atteinte au processus décisionnel de la Commission, puisqu'elle empêcherait les membres du personnel de formuler leurs avis de manière indépendante et sans être influencés de manière indue par la perspective d'une divulgation large exposant l'institution dont ils relèvent³³.

Dans un autre arrêt, le Tribunal a précisé que la réalité d'une pression extérieure sur le processus décisionnel doit être acquise *avec certitude* et qu'il convient d'apporter *la preuve que le risque de voir ce processus substantiellement affecté par ladite pression extérieure était raisonnablement prévisible*³⁴.

En 2016, le Tribunal n'a pas rendu d'arrêts relatifs au droit d'accès aux documents concernant des pourvois contre des décisions du Tribunal de la fonction publique dans des affaires où la Commission était partie à la procédure.

6.3. Nouvelles affaires

En 2016, 19 nouveaux recours ont été formés devant le Tribunal contre des décisions de la Commission en application du règlement n° 1049/2001³⁵. Par ailleurs, quatre nouveaux recours ont été formés devant la Cour de justice contre des arrêts du Tribunal dans des affaires où la Commission était partie à la procédure³⁶.

7. CONCLUSIONS

En 2016, la Commission a continué de concrétiser son attachement à une plus grande transparence, tant dans le cadre du règlement n° 1049/2001 que dans celui, plus large, de son programme en faveur d'une plus grande transparence.

Cela s'est traduit, entre autres, par la mise en œuvre progressive du programme en faveur d'une plus grande transparence, par la publication systématique d'informations sur les réunions organisées entre ses responsables politiques, ses hauts fonctionnaires

³³ Arrêt du 15 septembre 2016 dans l'affaire *Philip Morris Ltd. contre Commission*, T-18/15.

³⁴ Arrêt du 20 septembre 2016 dans l'affaire *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) contre Commission européenne*, T-51/15.

³⁵ *Steven Verschuur contre Commission*, T-877/16; *Falcon Technologies Int. LLC contre Commission*, T-875/16; *Access Info Europe contre Commission*, T-852/16 et T-851/16; *Anikó Pint contre Commission*, T-660/16; *Malte contre Commission*, T-653/16 et T-653/16R; *ClientEarth contre Commission*, T-644/16; *Verein Deutsche Sprache e.V. contre Commission*, T-468/16; *Fabio De Masi contre Commission*, T-423/16, T-341/16 et T-11/16; *MS contre Commission*, T-314/16; *CEE Bankwatch Network contre Commission*, T-307/16; *Pagkyrios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd contre Commission*, T-74/16; *European Environmental Bureau (EEB) contre Commission*, T-38/16; *Association Justice & Environment, z.s. contre Commission*, T-727/15; *PITEE contre Commission*, T-674/15; *Stichting Greenpeace Nederland et Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) contre Commission*, T-545/11RENV.

³⁶ *ClientEarth contre Commission*, C-57/16 P; *Syndial contre Commission*, C-410/16 P; *PITEE contre Commission*, C-464/16 P; et *Pint contre Commission*, C-625/16 P.

et les parties prenantes, par sa proposition d'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire et par sa politique en matière de «pantouflage».

La Commission a également continué de publier, de manière proactive et conviviale, toute une série d'informations et de documents concernant ses différentes activités législatives et non législatives.

Le droit d'accès aux documents sur demande, tel que prévu par la charte des droits fondamentaux de l'UE, les traités et le règlement n° 1049/2001, constitue toujours un instrument important qui permet à la Commission de donner corps à son attachement à la transparence.

En 2016, la Commission a reçu plus de 6 000 demandes d'accès aux documents en phase initiale et près de 300 demandes confirmatives. Cela démontre que les citoyens de l'Union et d'autres bénéficiaires utilisent activement leur droit d'accès aux documents de la Commission.

La Commission reste, de loin, l'institution qui traite le plus grand nombre de demandes d'accès aux documents. Le taux élevé de divulgation de documents à la suite des nombreuses demandes d'accès a permis la mise à disposition d'un nombre important de documents en sus de la documentation et des informations publiées de manière proactive en 2016 par la Commission ou déjà mises à la disposition du public sur ses nombreuses pages web et dans ses divers registres publics.