



Bruxelles, le 29.7.2019
COM(2019) 356 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

sur l'application en 2018 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission

Table des matières

INTRODUCTION	2
I. Programme en faveur d'une plus grande transparence	2
II. Accès aux documents	7
1. Registres et sites internet	8
2. Coopération avec les autres institutions soumises au règlement (CE) n° 1049/2001.....	9
3. Analyse des demandes d'accès.....	9
3.1. Nombre de demandes (voir tableaux 3 et 4 de l'annexe).....	9
3.2. Part des demandes par direction générale / service de la Commission européenne (voir le tableau 5 de l'annexe).....	10
3.3. Catégorie socioprofessionnelle des demandeurs (tableau 6 de l'annexe)	12
3.4. Origine géographique des demandeurs (tableau 7 de l'annexe).....	14
4. Application des exceptions au droit d'accès	15
4.1. Types d'accès accordés (tableaux 8 et 9 de l'annexe).....	15
4.2. Exceptions au droit d'accès invoquées (tableau 10 de l'annexe).....	16
4.2.1. Phase initiale.....	16
4.2.2. Phase confirmative	18
5. Plaintes auprès de la Médiatrice européenne	19
6. Contrôle juridictionnel	19
6.1. La Cour de justice.....	19
6.2. Le Tribunal	20
6.2.1. Clarifications portant sur certaines règles de procédure	21
6.2.2. Clarifications portant sur certaines règles de fond	24
6.2.3. Précisions sur l'interaction du règlement avec d'autres instruments	29
6.3. Nouvelles affaires pendantes.....	31
CONCLUSIONS	32

INTRODUCTION

En 2018, la Commission européenne a pris des mesures importantes pour concrétiser de manière proactive son attachement à accroître la transparence et l'obligation de rendre des comptes, afin de renforcer la confiance des citoyens européens envers les processus des institutions de l'UE.

L'une des pierres angulaires de cette démarche consiste, pour la Commission européenne, à encourager l'exercice effectif, par les citoyens, de leur droit d'accès aux documents détenus par les institutions de l'UE¹.

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.

L'article 17, paragraphe 1, dudit règlement dispose que chaque institution publie un rapport annuel sur la mise en œuvre du règlement pour l'année écoulée.

Le présent rapport annuel pour l'année 2018 résume dans un premier temps les initiatives plus générales de la Commission européenne en matière de transparence (infra I). Dans un second temps, le rapport recense les principales tendances et caractéristiques des demandes d'accès aux documents présentées dans le cadre du règlement (CE) n° 1049/2001, ainsi que les réponses correspondantes données par l'institution concernée. Le rapport fait par ailleurs le point sur les arrêts rendus par les juridictions européennes, ainsi que sur les conclusions du Médiateur européen concernant la mise en œuvre du règlement par la Commission européenne (infra II).

I. Programme en faveur d'une plus grande transparence

Résolument déterminée dans sa volonté de rapprocher les citoyens de son processus décisionnel, la Commission européenne étudie en permanence de nouvelles méthodes et de nouvelles mesures pour améliorer la transparence.

En 2018, la Commission européenne a déployé des efforts ciblés pour renforcer encore davantage la transparence de toutes ses activités principales, qu'il s'agisse de l'élaboration de la législation, de la mise en œuvre des politiques, ou encore des contacts avec les parties prenantes et les groupes de pression. Quelques exemples de cette démarche à grande échelle sont donnés ci-après.

Améliorer la réglementation

Conformément à l'objectif d'une plus grande transparence dans les travaux des institutions de l'UE et à ses efforts de longue date visant à rapprocher le processus décisionnel de l'UE des citoyens, la Commission européenne a contribué activement en 2018 à l'évolution du *registre interinstitutionnel des actes délégués*, lancé le 12 décembre 2017³.

L'institution a également soutenu les efforts actuellement déployés en vue de rendre la procédure législative plus transparente et plus accessible, grâce notamment aux améliorations apportées à EUR-Lex et conformément à l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» (comme la base de données législative commune, par exemple). Le portail «Donnez votre avis» de la Commission européenne offre aux citoyens et aux parties intéressées un point de contact en ligne unique pour

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

³ À la suite de l'adoption par le Parlement européen, le Conseil et la Commission de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» le 15 mars 2016.

en savoir plus sur les activités d'élaboration des politiques de l'institution et pour faire part de leurs observations, donner leur point de vue et communiquer d'autres informations.

Enfin, la Commission européenne a *dressé le bilan* de ses politiques en matière d'amélioration de la réglementation tout au long de l'année 2018. Les conclusions de cet exercice ont été présentées dans une communication datée d'avril 2019, qui recense les domaines dans lesquels des améliorations sont encore nécessaires⁴.

Le nouveau règlement relatif à la protection des données pour les institutions et les organes de l'UE

En 2018, la transparence a été relevée encore davantage au rang de principe directeur dans le cadre des nouvelles règles en matière de protection des données pour les institutions et les organes de l'UE.

L'adoption du règlement (UE) 2018/1725⁵ représente une nouvelle étape fondamentale dans l'élaboration d'un cadre européen global garantissant la transparence.

Le règlement (UE) 2018/1725, qui est entré en vigueur le 11 décembre 2018, comprend toute une section consacrée à la transparence. Dans ce cadre, la transparence exige que les institutions et organes de l'UE traitent les données à caractère personnel de manière transparente, en transmettant des informations et des communications relatives au traitement des données à caractère personnel aux personnes concernées sous une forme concise, transparente, compréhensible et aisément accessible.

Le nouveau règlement renforce considérablement les droits des individus en tant que personnes concernées. Ses dispositions prévoient que les institutions et organes de l'UE doivent non seulement veiller au respect du principe de transparence, mais endossent également la responsabilité de faire la preuve de cette conformité.

Le nouveau code de conduite des membres de la Commission européenne

En 2018, la Commission européenne a adopté officiellement un nouveau code de conduite pour ses membres⁶. Ce nouveau code est entré en vigueur le 1er février 2018. Il remplace le précédent code de conduite des commissaires du 20 avril 2011.

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «Améliorer la réglementation: faire le point et maintenir notre engagement», COM(2019) 178, disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf

⁵ Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO L 295 du 21.11.2018, p. 39) (ci-après le «règlement (UE) 2018/1725»).

⁶ Décision de la Commission du 31 janvier 2018 relative à un code de conduite des membres de la Commission européenne, C(2018) 700 final, JO C 65 du 21.2.2018, p. 7; ci-après le «code de conduite des membres de la Commission européenne».

Le code contient des éléments destinés à accroître la transparence en ce qui concerne les commissaires dans des domaines spécifiques. Il prévoit des *règles spécifiques concernant les réunions hors siège des commissaires*. Selon ces règles⁷, les commissaires et les membres de leur cabinet ne rencontrent que les organisations ou les personnes agissant en qualité d'indépendants enregistrées dans le registre de transparence⁸. En outre, l'organisation de ces réunions doit être rendue publique⁹.

Le nouveau code introduit également une nouvelle disposition, qui prévoit que la Commission européenne publie tous les deux mois un *aperçu des frais de déplacement de chaque commissaire*¹⁰. La première publication de ce type a eu lieu à la fin du mois de février 2018 et les frais de déplacement de chaque commissaire ont été publiés depuis lors de manière proactive tous les deux mois.

En outre, et conformément aux exigences du nouveau code de conduite, les *nouvelles déclarations d'intérêts* de tous les commissaires sont désormais publiées en même temps au format PDF avec signature sur le site web respectif de chaque commissaire et dans une version lisible par machine sur le site web Europa¹¹.

Enfin, dans un souci de transparence et de responsabilité, la Commission européenne s'est engagée à publier des *rapports annuels* sur l'application du nouveau code de conduite.

D'un point de vue plus général, la transparence en matière d'éthique des commissaires et anciens commissaires est assurée au moyen d'une *page web spéciale du site Europa*¹².

Le registre de transparence

Le registre de transparence n'a cessé de s'agrandir et, en décembre 2018, il contenait plus de 11 900 entrées, soit 5 000 de plus qu'au moment de la prise de fonction du président Juncker, dont 2 762 nouvelles entités ayant adhéré au cours de l'année¹³. Depuis le début du mandat de la Commission Juncker, tous les inscrits adhèrent à un code de conduite commun.

Les efforts visant à améliorer la qualité globale des données contenues dans le registre de transparence se sont intensifiés en 2018 et ont donné des résultats tangibles. Une nouvelle fonction a été ajoutée, servant à dresser automatiquement la liste des réunions tenues par les entités avec les commissaires, les membres de leur cabinet ou les directeurs généraux depuis décembre 2014. Une série d'activités de formation interne et de communication externe ont eu lieu dans le but de mieux faire connaître le registre de transparence et de promouvoir son utilisation.

⁷ Article 7, paragraphe 1, du code de conduite des membres de la Commission européenne.

⁸ Établi conformément à l'accord interinstitutionnel en la matière entre le Parlement européen et la Commission du 16 avril 2014.

⁹ Article 7, paragraphe 2, du code de conduite des membres de la Commission européenne. (Une telle publication doit avoir lieu conformément à la 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.)

¹⁰ Article 6, paragraphe 2, du code de conduite des membres de la Commission européenne.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_fr.

¹² https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_en

¹³ http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_en.pdf

Les discussions se sont poursuivies entre les trois institutions concernant la proposition de la Commission européenne relative à un accord interinstitutionnel visant à rendre le registre de transparence obligatoire.

Cependant, aucun accord n'a été conclu entre les décideurs et les représentants d'intérêts sur la règle consistant à conditionner la tenue de réunions à l'inscription au registre de transparence, point jugé essentiel par la Commission. L'institution a donc prié le Parlement européen et le Conseil d'étudier les options qui leur permettraient d'appliquer la règle «sans inscription au registre, pas de réunion».

Transparence du Brexit au niveau de l'UE

En 2018, la Commission européenne est restée fidèle à son engagement de garantir un degré maximal d'ouverture en ce qui concerne les négociations sans précédent relatives à la sortie du Royaume-Uni de l'UE¹⁴.

Le niveau de transparence inédit atteint par la Commission européenne est tel qu'il a été salué par la Médiatrice européenne au terme de son initiative stratégique longue de deux ans concernant les négociations sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. La Médiatrice européenne a conclu que, outre une bonne pratique administrative, ce haut niveau de transparence a accru la légitimité des négociateurs de l'UE et contribué à maintenir l'unité de l'Union européenne¹⁵.

Dans l'ensemble, entre 2017 et 2018, la Commission européenne a publié de manière proactive sur son site web *plus d'une centaine de documents de négociations*, afin d'assurer le contrôle public et l'inclusivité des points de vue des parties prenantes. Ces documents font le point sur l'avancement des négociations et permettent au public de suivre l'évolution entre les différentes versions des documents.

Revenant sur cet effort sans précédent, M. Barnier, négociateur en chef de la Commission européenne, a reconnu que cette transparence était due «aux citoyens, aux entreprises, aux régions et à tous ceux qui sont concernés par la décision du Royaume-Uni de quitter l'UE». Elle s'est révélée «essentielle pour bâtir des positions claires, fortes et unies avec les 27 États membres et le Parlement».

Transparence accrue: projets pilotes et initiatives

En 2018, la Commission européenne a étudié de nouveaux projets pilotes novateurs destinés à renforcer la transparence. Par exemple, en avril 2018, la *direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire* de la Commission européenne a lancé un projet pilote visant à accroître la transparence de ses activités. Dans le cadre de ce projet, les documents électroniques sur les pesticides et les biocides communiqués (totalement ou partiellement) à la suite d'une demande au titre du règlement (CE) n° 1049/2001 sont publiés en ligne. Ainsi, ces documents ne sont plus envoyés physiquement aux personnes qui ont formulé la demande, qui reçoivent à la place un lien vers une page web.

Cette page web, créée spécialement pour la publication des documents communiqués en vertu du règlement (CE) n° 1049/2001, est accessible à tous¹⁶, de sorte que les documents publiés sont mis instantanément à la disposition du demandeur et du grand public.

Le projet pilote devrait se poursuivre au cours du premier semestre 2019.

¹⁴ Conformément aux lignes directrices du Conseil européen.

¹⁵ Note de clôture relative à l'initiative stratégique avec la Commission européenne sur les négociations sur le retrait du Royaume-Uni de l'UE, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/109825>.

¹⁶ Voir <https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/>

En 2018, la transparence et l'engagement auprès du public sont restés des caractéristiques essentielles dans le cadre de la *politique commerciale*, dans le but de garantir la démocratie, la confiance du public et l'obligation de rendre des comptes. Dans le cadre de son engagement en faveur de la transparence formulé dans la nouvelle stratégie commerciale de l'UE intitulée «Le commerce pour tous», la Commission européenne a continué de publier en 2018, sur un site web spécialisé, les textes de négociation, ainsi que les rapports des derniers cycles concernant les accords commerciaux existants de l'UE et les négociations commerciales en cours avec des pays tiers¹⁷.

Le processus appelé «évaluation de l'impact sur le développement durable» constitue un autre élément important de la sensibilisation de la société civile. Cet outil spécifique au commerce a été mis au point pour appuyer les négociations commerciales. Il est piloté par des consultants externes indépendants qui fournissent une analyse des incidences potentielles des accords commerciaux éventuels sur le plan économique, social, des droits de l'homme et de l'environnement. L'évaluation de l'impact sur le développement durable revêt un caractère très participatif.

Par ailleurs, en 2018, la Commission européenne a continué d'organiser des initiatives et des actions dans le cadre du programme «*L'Europe pour les citoyens*». Ce programme, établi pour la période 2014-2020, est un instrument important qui encourage les citoyens de l'UE à être mieux informés, à participer au débat et à jouer un rôle plus important dans le développement de l'UE.

En outre, le 12 décembre 2018, la proposition de la Commission européenne visant à réviser l'*initiative citoyenne européenne* a reçu l'assentiment politique du Parlement européen et du Conseil. Figurant parmi les priorités politiques de la Commission Juncker, l'initiative citoyenne européenne constitue pour les citoyens une manière innovante et unique de façonner l'Europe en invitant la Commission européenne à présenter une proposition législative une fois qu'une initiative a recueilli un million de signatures. L'initiative citoyenne réformée sera plus conviviale, de façon à promouvoir une plus grande participation démocratique au niveau de l'Union européenne.

En conclusion, en 2018, la Commission européenne a continué de publier un large éventail d'informations et de documents de manière proactive et conviviale pour les utilisateurs. Dans le même temps, l'institution a constamment cherché à explorer de nouveaux outils, destinés à renforcer la transparence de ses activités générales et à associer les citoyens au processus démocratique. Les exemples cités ne constituent que quelques illustrations des efforts déployés par l'institution pour renforcer la transparence au sens large du terme.

¹⁷ Voir <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395>

II. Accès aux documents

Le droit d'accès aux documents, prévu par l'article 15, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le règlement (CE) n° 1049/2001, est resté en 2018 l'une des pierres angulaires de l'approche adoptée par la Commission européenne en matière de transparence.

Le droit d'accès du public aux documents des institutions est lié à la nature démocratique de ces institutions¹⁸. Le règlement (CE) n° 1049/2001 reflète l'intention exprimée au deuxième alinéa de l'article premier du traité sur l'Union européenne de marquer une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens¹⁹. Cet objectif est réaffirmé à l'article 10 du traité sur l'Union européenne.

Dans ce cadre, en 2018, la Commission européenne a donné accès à un large éventail de documents en sa possession, à la suite de demandes spécifiques présentées au titre du règlement. Cet accès est venu compléter la publication proactive, par l'institution, d'une multitude d'informations et de documents dans ses différents registres et sur ses sites web.

Le présent rapport donne un aperçu de la manière dont la Commission européenne a mis en œuvre le règlement en 2018. Il s'appuie sur des données statistiques, dont la synthèse figure en annexe²⁰.

Les statistiques reflètent le nombre de demandes reçues et les réponses fournies en 2018. Elles fournissent en outre des données plus précises en ce qui concerne les statistiques obtenues pour les années précédentes, à la suite de corrections d'encodage régulières ultérieures²¹.

À l'instar des années précédentes, les statistiques ne reflètent pas le nombre de documents demandés ou (partiellement) divulgués, qui étaient beaucoup plus nombreux. 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 spécifique.

En résumé, les statistiques montrent que les documents demandés ont été intégralement ou partiellement divulgués dans plus de 80 % des 6 912 demandes en phase initiale, et qu'un accès plus large, voire complet, a été autorisé dans près de 41 % des 288 cas examinés en phase confirmative. Les données confirment non seulement l'ouverture de la Commission européenne, mais aussi l'importance du droit d'accès aux documents dans le cadre de la politique générale de l'institution en matière de transparence.

Ressources

Au sein de la Commission européenne, le traitement des demandes d'accès initial aux documents est géré de manière décentralisée par les différentes directions générales et les différents services. Les directions générales et les services désignent chacun au moins un expert juridique pour cette tâche, qui agit en qualité de «coordinateur pour l'accès aux documents».

¹⁸ Voir le deuxième considérant du préambule du règlement (CE) n° 1049/2001.

¹⁹ Voir le premier considérant du préambule du règlement (CE) n° 1049/2001.

²⁰ Sauf indication contraire, les statistiques présentées dans le présent rapport sont fondées sur les données extraites des applications informatiques de la Commission européenne au 31 décembre 2018, telles que mises à jour à la suite de corrections d'encodage ultérieures. Les pourcentages indiqués dans la partie narrative du rapport sont arrondis à la décimale la plus proche.

²¹ C'est la raison pour laquelle les chiffres fournis dans ce rapport et les précédents peuvent varier légèrement.

En fonction de la taille du service et du nombre de demandes reçues, les coordinateurs pour l'accès aux documents bénéficient généralement de l'aide de membres du personnel d'appui, et ils sont chargés de la coordination des projets de réponses avec les unités dont relèvent les domaines politiques sous-jacents.

Les demandes confirmatives sont traitées par le secrétariat général, de manière à garantir un examen administratif indépendant de la réponse apportée lors de la phase initiale.

Une équipe spécifique au sein de l'unité du secrétariat général chargée de la transparence, de la gestion des documents et de l'accès aux documents a pour tâche exclusive de veiller à la coordination et à la mise en œuvre uniforme des modalités d'application précises du règlement (CE) n° 1049/2001. Elle est composée de plusieurs gestionnaires de dossier et de membres du personnel d'appui administratif. Outre sa responsabilité consistant à examiner les réponses initiales, l'unité fournit des orientations horizontales et propose des formations et des conseils à l'ensemble des directions générales et services de la Commission européenne en ce qui concerne la mise en œuvre du règlement. Elle gère également le système informatique commun à toute la Commission européenne pour le traitement des demandes initiales et confirmatives d'accès aux documents, actuellement en cours de modernisation.

Le nombre sans cesse croissant de nouvelles demandes d'accès aux documents depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1049/2001 et la demande en faveur d'une transparence accrue dans le domaine de l'accès du public aux documents soulignent la nécessité d'affecter des ressources humaines et informatiques suffisantes à la Commission européenne afin d'assurer un traitement efficace des demandes d'accès aux documents et d'obtenir les meilleurs résultats pour les citoyens.

1. REGISTRES ET SITES INTERNET

En 2018, 19 582 nouveaux documents, relevant des catégories C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC ou SWD²², ont été ajoutés au registre des documents de la Commission²³ (voir le tableau 1 de l'annexe).

En 2018, le site web «Accès aux documents» sur *Europa*²⁴ a enregistré 6 458 visiteurs et 8 652 pages consultées (voir le tableau 2 de l'annexe)²⁵.

Les deux plateformes restent des outils de recherche utiles, permettant aux citoyens de participer plus étroitement et activement au processus décisionnel de la Commission européenne, tout en promouvant la politique en matière d'accès aux documents.

²² À savoir 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 du haut représentant; 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.

²³ Chiffre similaire à celui de 2016 (18 523).

²⁴ Accès aux documents: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_fr.htm.

²⁵ Ces données résultent de l'utilisation, en 2018, d'un nouvel algorithme fournissant des statistiques plus précises. Par conséquent, elles ne sont pas comparables à celles obtenues pour les années précédentes.

2. COOPERATION AVEC LES AUTRES INSTITUTIONS SOUMISES AU REGLEMENT (CE) N° 1049/2001

L'article 15, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1049/2001 prévoit que les institutions développent de bonnes pratiques administratives en vue de faciliter l'exercice du droit d'accès garanti par le règlement. L'article 15, paragraphe 2, prévoit en outre la création d'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.

Conformément aux deux dispositions susmentionnées, en 2018, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont continué d'organiser régulièrement des réunions techniques au niveau administratif. Dans le cadre de ces réunions, les institutions partagent leurs expériences, développent les meilleures pratiques et garantissent l'application cohérente du règlement (CE) n° 1049/2001 à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

3. ANALYSE DES DEMANDES D'ACCES

3.1. Nombre de demandes (voir tableaux 3 et 4 de l'annexe)

Comme le montre le graphique ci-dessous, le nombre de **demandes initiales** s'est élevé à **6 912** en 2018. Ce chiffre reflète une hausse frappante d'environ 9,5 % par rapport à 2017, et de près de 10 % par rapport à 2014²⁶. La Commission européenne a émis 7 257 réponses initiales, contre 6 716 en 2017, ce qui représente une hausse de près de 7,5 %.

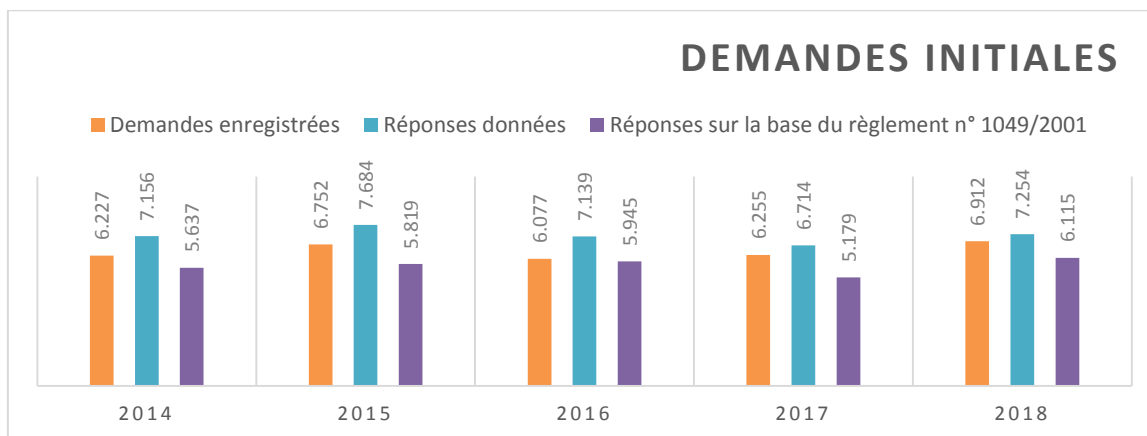
Parmi ces réponses initiales, 6 117 ont été délivrées sur la base du règlement (CE) n° 1049/2001 (contre 5 181 en 2017). Ce chiffre traduit une hausse d'environ 15,3 % en une seule année.

Il convient de noter qu'une seule demande peut porter sur plusieurs documents et peut donc donner lieu à plusieurs réponses distinctes. Par ailleurs, plusieurs demandes peuvent être regroupées dans certains cas et ne donner lieu qu'à une seule réponse. Le nombre de «réponses données», extrait de la base de données, inclut tous les types de suivis réalisés par la Commission européenne, qui vont:

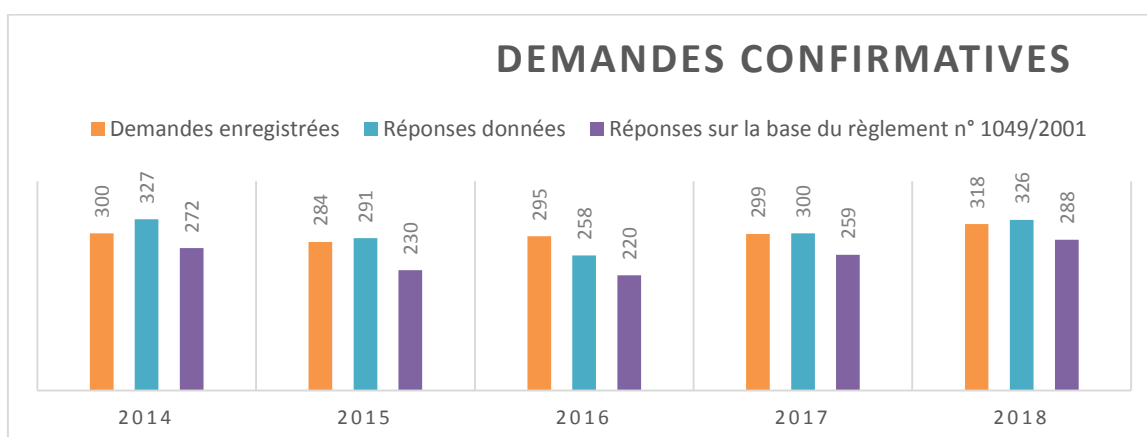
- des réponses apportées conformément au règlement (CE) n° 1049/2001 (y compris les réponses en l'absence de documents détenus) aux
- réponses fournies en vertu de cadres juridiques différents (en raison du contenu de la demande ou du statut du demandeur²⁷, etc.), voire
- les clôtures consécutives à l'incapacité des demandeurs à fournir les précisions requises ou à remplir les exigences de la procédure.

²⁶ En 2017, le nombre de demandes initiales s'était élevé à 6 255, contre 6 227 en 2014 (données extraites des rapports annuels antérieurs).

²⁷ Par exemple, les réponses fournies en vertu du principe de coopération loyale avec les États membres ou d'autres institutions, ou les réponses fondées sur le code de bonne conduite administrative, etc.



En ce qui concerne les **demandes confirmatives** exigeant un examen par la Commission européenne de réponses initiales ayant refusé intégralement ou partiellement l'accès, leur nombre s'est élevé à **318**, soit une hausse de près de 4,4 % par rapport à 2017. Les données confirment la tendance à la hausse constante observée depuis 2016. Le nombre de réponses confirmatives fondées sur le règlement (CE) n° 1049/2001 a augmenté de manière notable d'environ 10 %, passant de 259 en 2017 à 288 en 2018²⁸. En revanche, depuis 2014, le nombre de ces réponses a augmenté d'environ 5,6 %, comme le montre le graphique ci-dessous.



3.2. Part des demandes par direction générale / service de la Commission européenne (voir le tableau 5 de l'annexe)

En 2018, c'est la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire²⁹ qui a reçu la plus grande part de **demandes initiales** (11 %), suivie du secrétariat général (6,7 %)³⁰ et de la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME³¹ (6,5 %).

²⁸ Ibid.

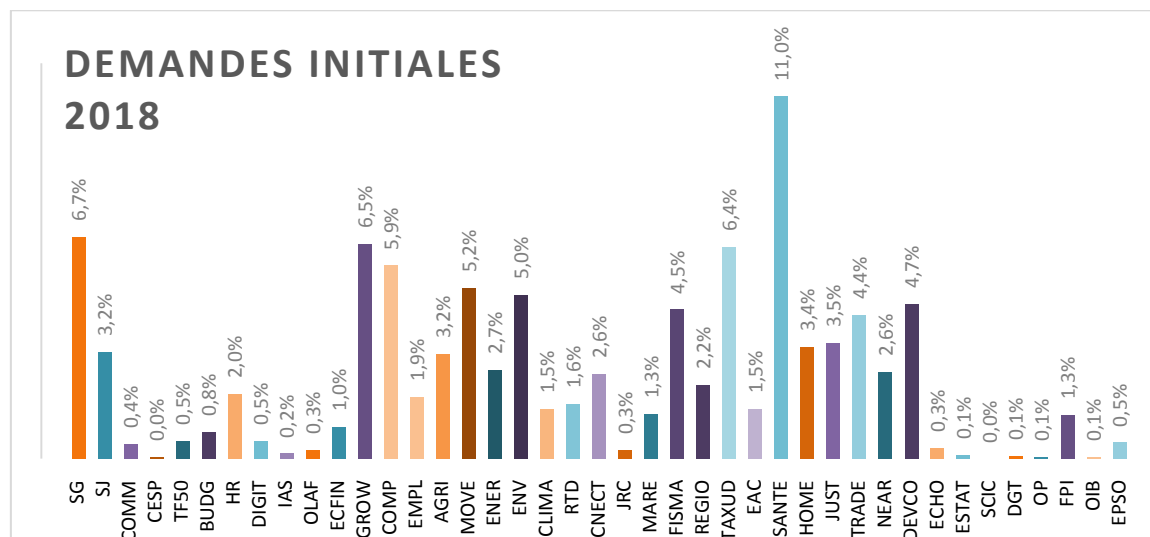
²⁹ Désignée par «SANTÉ» dans les deux graphiques ci-après.

³⁰ Désigné par «SG» dans les deux graphiques ci-après.

³¹ Désignée par «GROW» dans les deux graphiques ci-après.

La direction générale de la fiscalité et de l'union douanière³² (6,4 %), la direction générale de la concurrence³³ (5,9 %) et la direction générale de la mobilité et des transports³⁴ (5,2 %) ont été les seuls autres services à recevoir chacun plus de 5 % de la totalité des demandes initiales.

Les autres services de la Commission européenne ont représenté chacun 5 % ou moins de l'ensemble des demandes initiales.



En ce qui concerne les **demandes confirmatives** reçues par le secrétariat général, la part la plus importante était composée des réponses initiales fournies par la direction générale de la concurrence (13,8 %, contre 19,7 % en 2017), suivie du secrétariat général (environ 8,5 %) et de la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire (près de 7,9 %).

Les réponses initiales de trois autres services de la Commission européenne ont fait l'objet, pour chacun d'entre eux, de plus de 5 % de l'ensemble des demandes confirmatives (direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME, direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies³⁵ et direction générale de la justice et des consommateurs³⁶).

Les réponses initiales apportées par les autres services de la Commission européenne ont représenté pour chacun d'entre eux moins de 5 % des demandes de réexamen confirmatif.

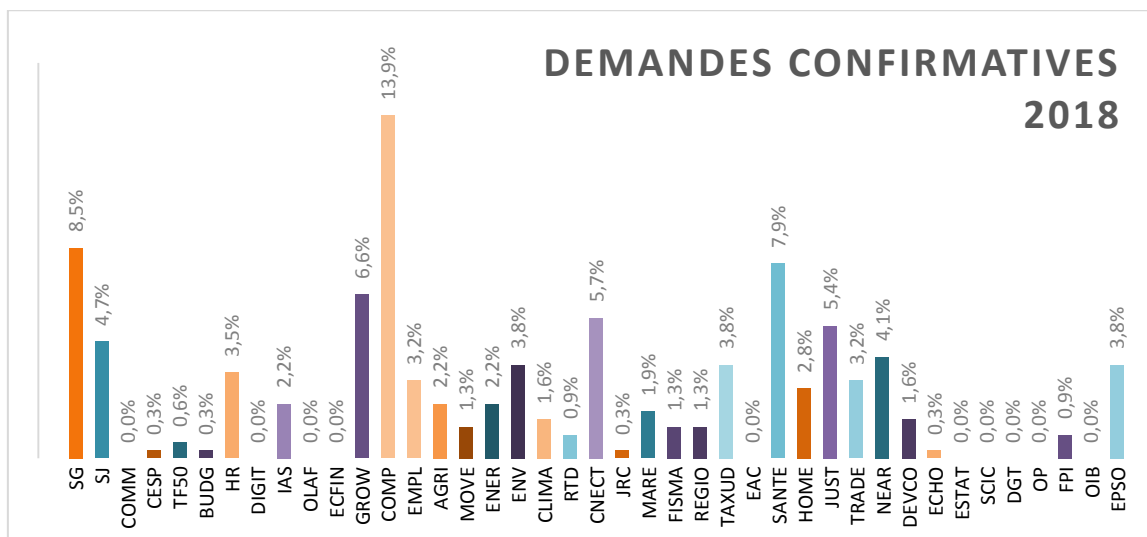
³² Désignée par «TAXUD» dans les deux graphiques ci-après.

³³ Désignée par «COMP» dans les deux graphiques ci-après.

³⁴ Désignée par «MOVE» dans les deux graphiques ci-après.

³⁵ Désignée par «CNECT» dans le graphique ci-après.

³⁶ Désignée par «JUST» dans le graphique ci-après.

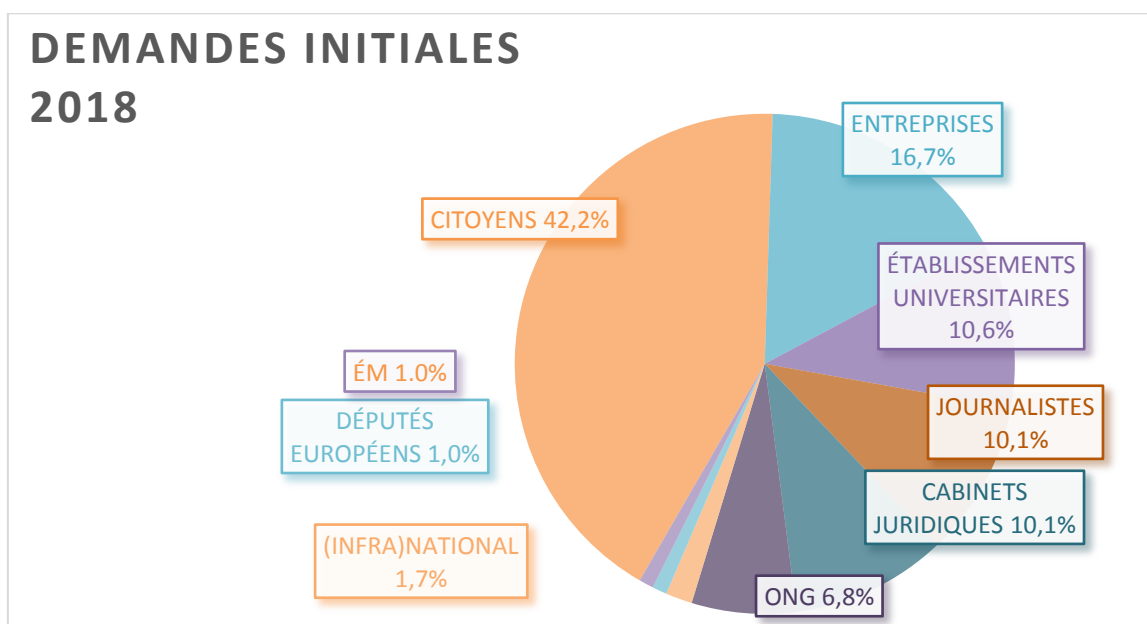


3.3. Catégorie socioprofessionnelle des demandeurs (tableau 6 de l'annexe)

Sur le formulaire de demande du site web Europa, les demandeurs ont la possibilité d'indiquer leur catégorie socioprofessionnelle en choisissant l'une des neuf catégories suivantes: citoyen, universitaire, avocat, journaliste, organisation non gouvernementale, entreprise, député européen, autorité infranationale ou autorité d'un État membre³⁷. À des fins statistiques, la catégorie des «citoyens» englobe les demandeurs qui ont coché cette catégorie, ainsi que les demandeurs qui n'ont choisi aucune catégorie socioprofessionnelle.

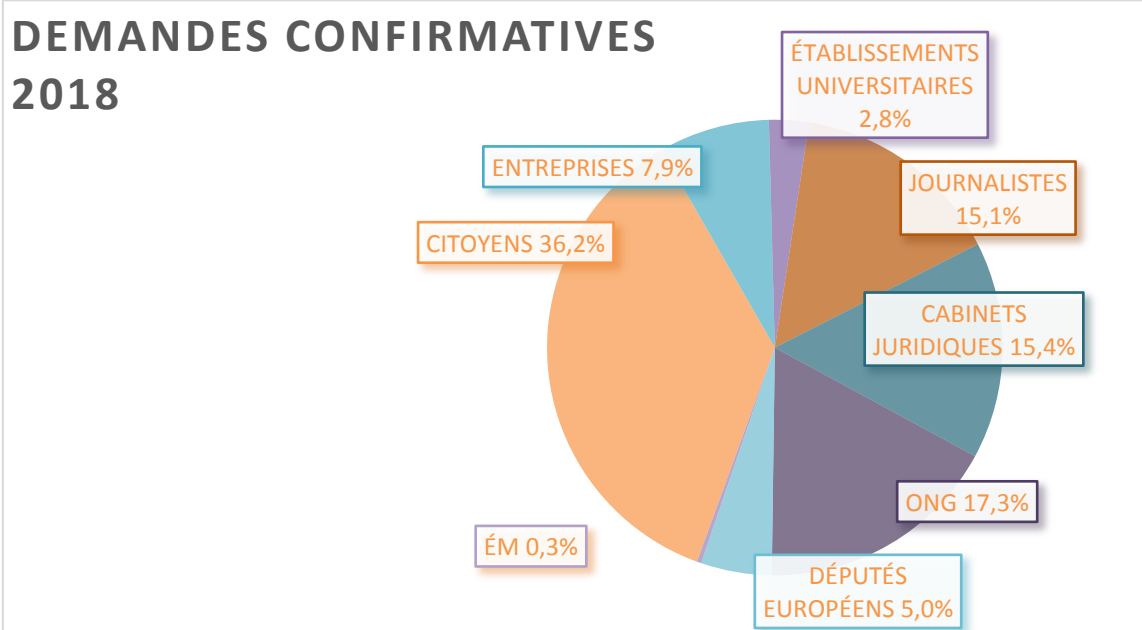
En 2018, comme les années précédentes, la plupart des **demandes initiales** ont émané de *citoyens*. Cette catégorie de demandeurs a en effet présenté 42,2 % des demandes environ.

La deuxième place parmi les demandeurs les plus prolifiques n'est plus occupée par les *universitaires*, comme c'était le cas en 2017, mais par les *entreprises*, qui ont été à l'origine de près de 16,7 % des demandes initiales. La catégorie des *universitaires* est passée à la troisième place (avec environ 10,6 %), suivie de près par les *cabinets juridiques* et les *journalistes* (avec environ 10,1 % chacun).



³⁷ Cette dernière catégorie est une nouvelle catégorie introduite en 2018, afin de tenir compte du fait que les autorités nationales des États membres sont habilitées à présenter des demandes d'accès aux documents dans le cadre du règlement (CE) n° 1049/2001.

En 2018, la plupart des **demandes confirmatives** ont émané de *citoyens*, qui ont représenté près de 36,2 % de ces demandes (contre 24,7 % en 2017). Les *organisations non gouvernementales* ont atteint la deuxième position, en présentant un grand nombre de demandes confirmatives, à savoir pas moins de 17,3 % en 2018 (contre 13,2 % en 2017). La troisième position est occupée par les *professionnels du droit*, qui ont présenté plus de 15,4 % des demandes confirmatives. Les *journalistes* ont également enregistré une hausse notable du nombre de leurs demandes confirmatives, les faisant passer au quatrième rang des catégories les plus actives en 2018, avec 15,1 % des demandes confirmatives (contre 7,2 % en 2017). Ils sont suivis à distance par les *entreprises* (qui ont représenté près de 7,9 % de ces demandes), les *députés européens* (5 %), les *établissements universitaires* et *groupes de réflexion* (2,8 %) et les États membres (0,3 %).



3.4. Origine géographique des demandeurs (tableau 7 de l'annexe)

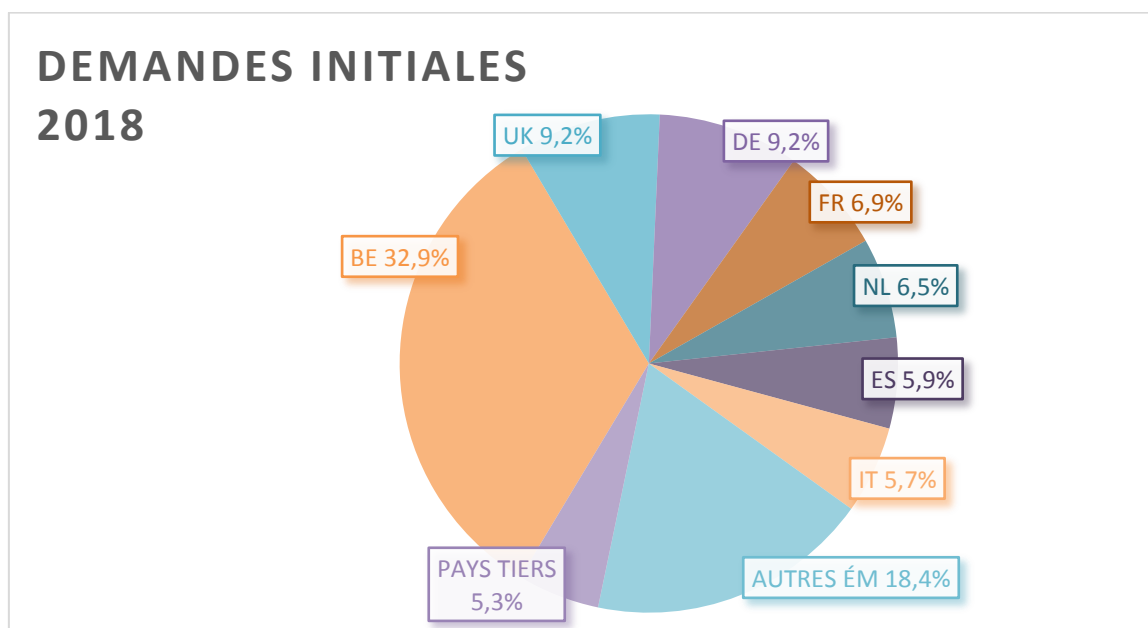
En ce qui concerne la ventilation géographique des **demandes initiales**, la Belgique, le Royaume-Uni et l'Allemagne restent, comme en 2017, les trois principaux pays d'origine de la plupart des demandes d'accès aux documents. En effet, environ 51,3 % des demandes initiales provenaient de ces trois pays en 2018. Plus précisément, la plus grande partie des demandes initiales a continué d'émaner de demandeurs résidant ou ayant leur siège en Belgique (environ 32,9 %, contre environ 25,7 % en 2017).

Le Royaume-Uni arrive en deuxième position, avec plus de 9,2 % des demandes initiales provenant de ce pays. Ce chiffre témoigne d'un net recul par rapport à 2017, où le Royaume-Uni a été la source de près de 15,2 % des demandes initiales.

L'Allemagne se place en troisième position, avec près de 9,2 % des demandes initiales provenant de ce pays (contre près de 12 % en 2017).

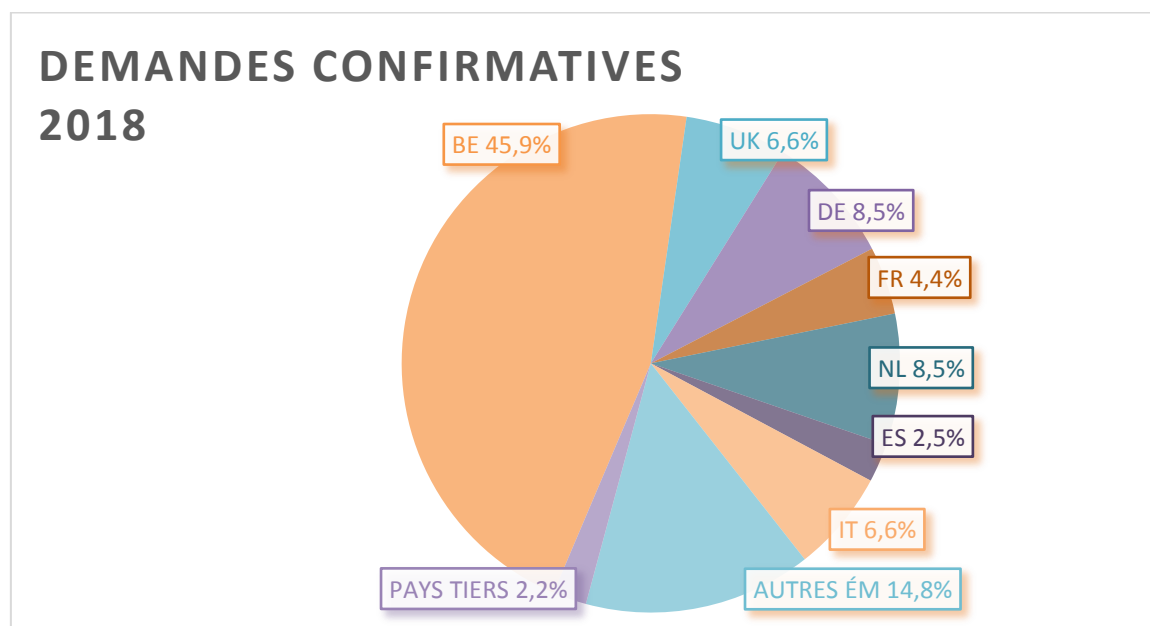
La France est en quatrième position (avec 6,9 % des demandes initiales), suivie de près par les Pays-Bas (6,5 %), l'Espagne (près de 5,9 %) et l'Italie (5,7 %).

Les demandes provenant des 21 autres États membres ont représenté, pour chacun, moins de 3 % de l'ensemble des demandes. Des demandeurs résidant ou ayant leur siège dans des pays tiers ont également continué d'exercer leur droit d'accès aux documents. Leurs demandes initiales sont restées stables, représentant plus de 5,3 % de toutes les demandes initiales (un chiffre similaire a été enregistré en 2017, à savoir près de 5 %).



En ce qui concerne la ventilation géographique des **demandes confirmatives**, ce sont les demandeurs de Belgique qui représentent, et de loin, la plus forte proportion (laquelle enregistre une nette hausse avec plus de 45,9 % de ces demandes, contre environ 30,6 % en 2017), suivis de l'Allemagne et des Pays-Bas (tous deux à environ 8,5 %). Le Royaume-Uni, l'Italie (6,6 % chacun) et la France (4,4 %) ont été les seuls autres États membres dont ont émané plus de 4 % des demandes.

Les demandes provenant des 21 autres États membres ont représenté, pour chacun, 2,5 % ou moins de l'ensemble des demandes. Enfin, les demandes confirmatives de demandeurs résidant ou ayant leur siège dans des pays tiers ont représenté près de 2,2 % de l'ensemble des demandes (contre 3,6 % en 2017).



4. APPLICATION DES EXCEPTIONS AU DROIT D'ACCÈS

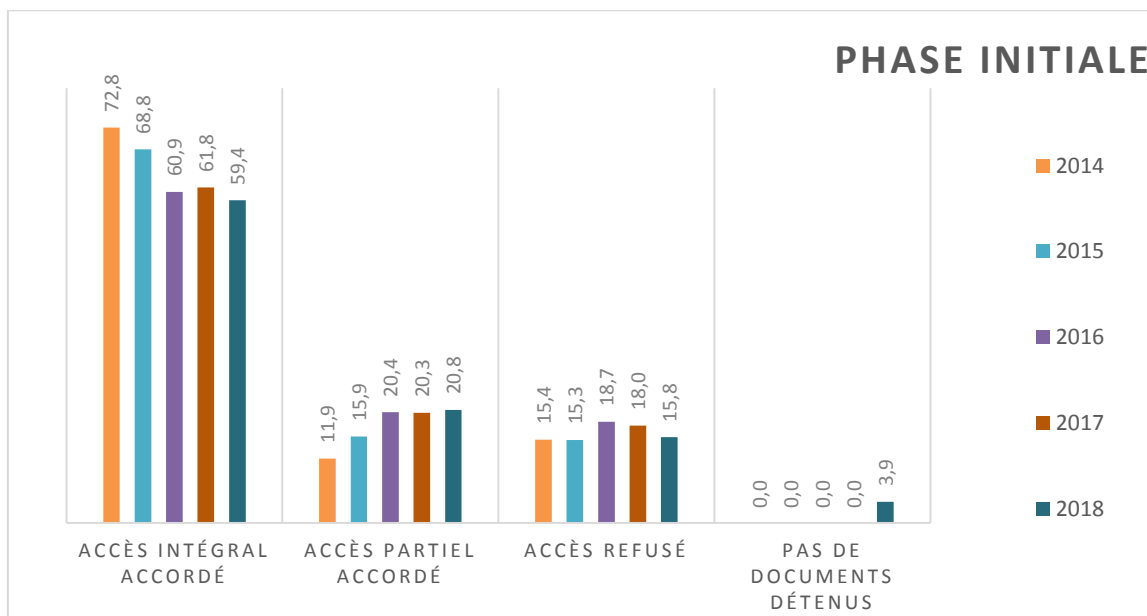
Le droit d'accès prévu par le règlement (CE) n° 1049/2001 est soumis à un certain nombre d'exceptions spécifiques, énoncées à l'article 4 du règlement. Tout refus, qu'il soit partiel ou total, doit être justifié en vertu d'au moins une de ces exceptions.

4.1. Types d'accès accordés (tableaux 8 et 9 de l'annexe)

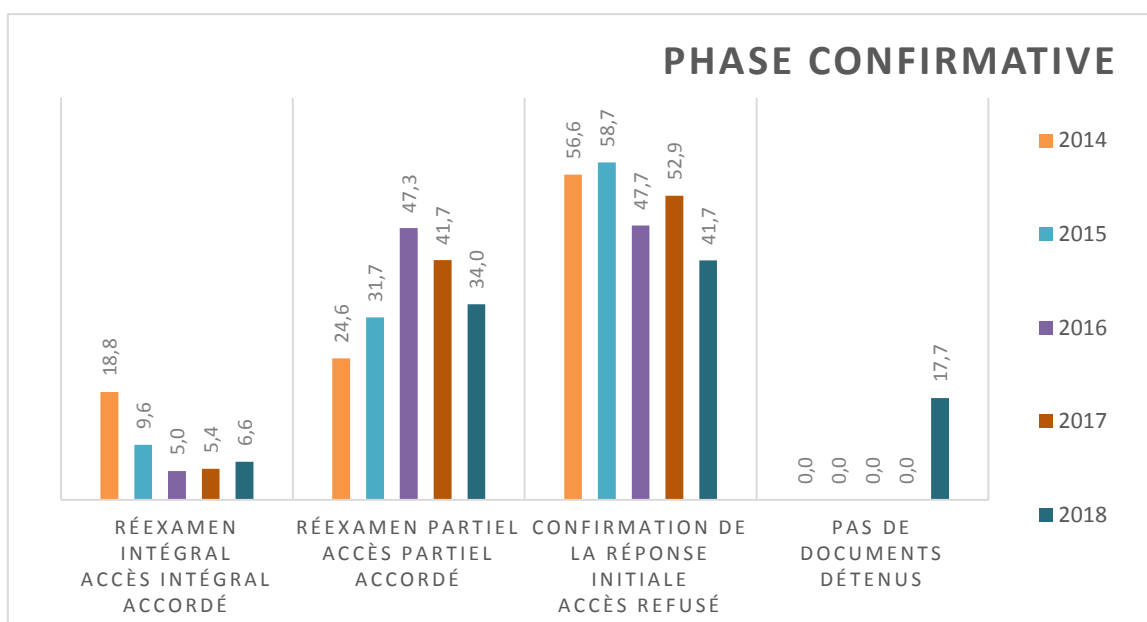
En 2018, un accès total ou partiel aux documents a été autorisé dans plus de 80,2 % des cas au stade de la **phase initiale** (soit une légère baisse par rapport à 2017, où ce chiffre a atteint 82 %).

Le pourcentage de réponses totalement positives a légèrement diminué, passant de 61,8 % en 2017 à 59,4 % en 2018. En revanche, le pourcentage de réponses partiellement positives a légèrement augmenté (passant de 20,3 % en 2017 à plus de 20,8 % en 2018).

Parallèlement, la baisse légère mais constante du pourcentage d'accès refusé en intégralité, observée depuis 2016, s'est poursuivie (environ 15,8 % du total des demandes contre moins de 18 % et 19 %, respectivement, en 2017 et 2016).



En 2018, environ 41,7 % des réponses initiales contestées par des demandes confirmatives ont été confirmées au stade de la **phase confirmative** (contre 52,9 % en 2017). Un pourcentage proche (40,6 %) de réponses initiales ont été intégralement ou partiellement infirmées (contre environ 47,1 % en 2017).



4.2. Exceptions au droit d'accès invoquées³⁸ (tableau 10 de l'annexe)

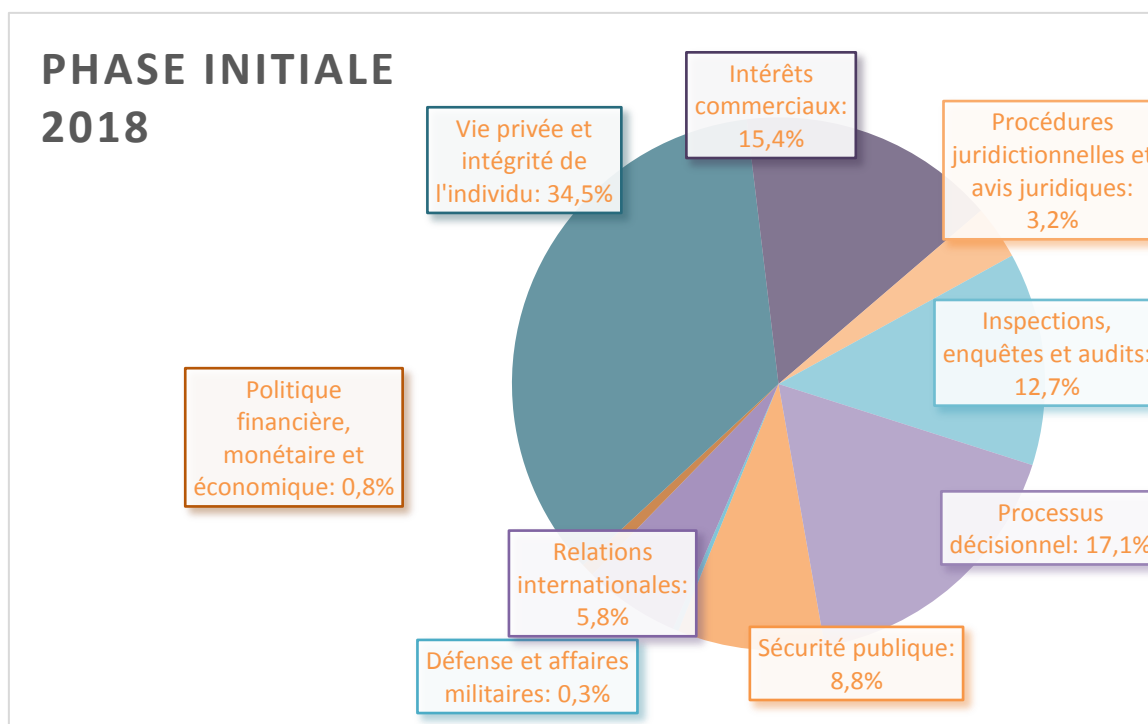
4.2.1. Phase initiale

En 2018, la *protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu*³⁹ est restée l'exception la plus fréquemment invoquée par la Commission européenne pour justifier un refus d'accès (intégral ou partiel) en phase initiale. Elle a été invoquée dans 34,5 % des refus, contre environ 31,4 % en 2017. Comme les années précédentes, un grand nombre de ces refus s'explique par la nécessité d'occulter les noms des agents n'appartenant pas à l'encadrement supérieur ou des représentants

³⁸ Sur la base de l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001.

³⁹ Cette exception est prévue par l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001.

de tiers figurant dans les documents, conformément à la législation applicable en matière de protection des données.



La deuxième exception la plus invoquée concerne la protection des *intérêts commerciaux*⁴⁰, citée dans plus de 15,4 % des refus (partiels ou intégraux)⁴¹.

Elle est suivie de près par l'exception visant à protéger le *processus décisionnel en cours*⁴², venant en troisième position avec un pourcentage d'utilisation supérieur à 15,1 %⁴³.

La Commission européenne s'est également appuyée sur l'exception relative à la protection des *objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit*⁴⁴, même si celle-ci a concerné moins de 12,7 % de ses réponses négatives (refus intégral ou partiel) (contre près de 17,7 % en 2017). La baisse légère mais constante reflétée par les données illustre une utilisation plus limitée de cette exception par l'institution.

L'utilisation relative de l'exception visant à protéger la *sécurité publique*⁴⁵ a sensiblement augmenté (passant de 5,4 % en 2017 à près de 8,8 % en 2018).

L'exception relative à la protection des *relations internationales*⁴⁶ a été invoquée dans près de 5,8 % des réponses initiales négatives, contre 4 % en 2017 et 3,4 % en 2016, montrant ainsi une hausse légère mais constante de son utilisation par la Commission européenne.

Les autres exceptions prévues par le règlement (CE) n° 1049/2001 ont chacune été invoquées par l'institution dans moins de 4 % des cas pour refuser partiellement ou intégralement l'accès aux documents demandés au stade de la phase initiale.

⁴⁰ Cette exception est prévue par l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁴¹ Contre 16,8 % en 2017.

⁴² Cette exception est prévue par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁴³ Contre 16,3 % en 2017.

⁴⁴ Cette exception est prévue par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁴⁵ Cette exception est prévue par l'article 4, paragraphe 1, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁴⁶ Cette exception est prévue par l'article 4, paragraphe 1, troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

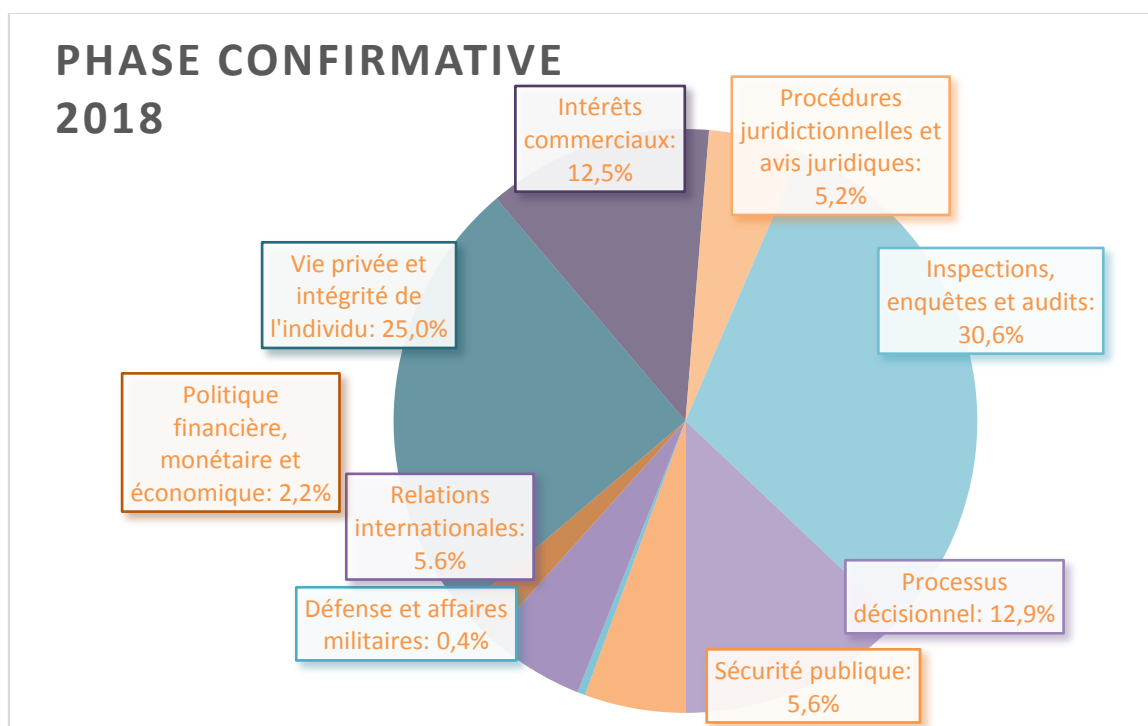
4.2.2. Phase confirmative

Comme en 2017, le motif le plus fréquemment invoqué pour confirmer un refus (intégral ou partiel) d'accès a été la protection des *objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit* (30,6 % en 2018, contre près de 35 % en 2017).

L'exception visant à protéger *la vie privée et l'intégrité de l'individu* se place en deuxième position (25 %, contre près de 26,1 % en 2017). En troisième position, l'exception visant à protéger les *intérêts commerciaux* a été moins souvent invoquée (12,5 % en 2018, contre 13,2 % en 2017), ce qui confirme la baisse constante de son utilisation observée depuis 2016 (où elle a été invoquée dans 15,9 % des refus au stade de la phase confirmative).

L'exception visant à protéger le *processus décisionnel* de l'institution se place en quatrième position, avec un pourcentage d'utilisation de 12,9 % (dont près de 10,8 % pour le processus décisionnel en cours). Ce chiffre montre que l'exception semble être invoquée moins régulièrement (son utilisation ayant déjà connu une baisse en passant de 20,2 % en 2016 à 12,2 % environ en 2017).

Les exceptions visant à protéger l'intérêt public en ce qui concerne, respectivement, les *relations internationales* et la *sécurité publique*, arrivent en cinquième position des exceptions les plus invoquées par l'institution (avec 5,6 % chacune).



5. PLAINTES AUPRES DE LA MÉDIATRICE EUROPÉENNE

En 2018, la Médiateur européenne a clôturé 29 plaintes déposées contre la Commission européenne, relatives au traitement de demandes d'accès à des documents⁴⁷. La grande majorité de ces plaintes (à savoir 22) ont été clôturées sans constat de mauvaise administration⁴⁸. À titre de comparaison, au cours des deux dernières années, la Médiateur européenne avait clôturé un nombre inférieur de plaintes (à savoir 25 en 2017 et 21 en 2016), mais un nombre similaire (six pour chacune des deux années) a été clôturé en étant assorti de remarques complémentaires ou de commentaires critiques⁴⁹.

En 2018, le Médiateur européen a ouvert 29 nouvelles enquêtes dans le cadre desquelles l'accès aux documents constituait la partie principale ou subsidiaire de la plainte, contre 25 en 2017 et 12 en 2016.

Ces statistiques confirment l'augmentation significative observée depuis 2017 en ce qui concerne le nombre de nouvelles enquêtes⁵⁰, et reflètent l'importance accrue accordée par la Médiateur européenne à ce domaine d'activité spécifique.

Cette importance est par ailleurs illustrée par le fait que la Médiateur européenne a lancé depuis février 2018 une nouvelle «procédure accélérée» pour les plaintes relatives à l'accès aux documents. En vertu de cette nouvelle procédure, la Médiateur européenne s'engage à rendre une décision sur la possibilité d'ouvrir ou non une enquête dans un délai de cinq jours ouvrables, et à rendre une décision dans les enquêtes concernant l'accès aux documents dans un délai de 40 jours ouvrables à compter de la réception de la plainte⁵¹.

6. CONTROLE JURIDICTIONNEL

En 2018, les juridictions de l'UE ont continué de développer, dans le cadre de diverses procédures judiciaires, la jurisprudence déjà abondante relative à l'accès aux documents des institutions de l'UE. Cette nouvelle jurisprudence viendra à son tour inspirer la pratique de la Commission européenne dans le cadre du règlement (CE) n° 1049/2001.

6.1. La Cour de justice

En 2018, la Cour de justice n'a rendu qu'un seul grand arrêt sur pourvoi concernant le droit d'accès du public aux documents en vertu du règlement (CE) n° 1049/2001 dans des affaires où la Commission européenne était partie à la procédure, contre huit en 2017.

Cet arrêt a été rendu dans le cadre de l'affaire ClientEarth contre Commission européenne⁵². Il revêt un caractère significatif dans la mesure où il clarifie le champ d'application de la notion de «documents législatifs», qui exige un seuil d'ouverture plus large.

Tout en admettant que la Commission européenne a besoin d'un espace de délibération pour pouvoir décider des choix stratégiques à faire et des éventuelles propositions à soumettre, la Cour de justice a estimé que les documents établis dans le cadre d'une analyse d'impact pouvaient être

⁴⁷ Les statistiques concernent les affaires traitées par la Médiateur européenne pour tous les services de la Commission européenne, à l'exception de l'Office européen de lutte antifraude.

⁴⁸ Les quatre dossiers clôturés avec un commentaire sont les suivants: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 dossiers ont été clôturés sans aucune remarque/action supplémentaire.

⁴⁹ Voir le rapport de la Commission sur l'application en 2017 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, p. 11: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2018_663_f1_report_from_commission_en_v3_p1_988979.pdf, ci-après dénommé le «rapport annuel 2017 sur l'accès aux documents».

⁵⁰ En 2017, 25 nouvelles enquêtes avaient été ouvertes, contre 12 en 2016; voir le rapport annuel 2017 sur l'accès aux documents, *op.cit.*, p. 11.

⁵¹ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/89730>.

⁵² Arrêt du 4 septembre 2018, C-57/16 P, EU:C:2018:660, ci-après «l'arrêt ClientEarth».

considérés comme des documents législatifs. En conséquence, la Cour a jugé que ces documents ne pouvaient pas être protégés en vertu d'une présomption générale de confidentialité au titre de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1049/2001, dès lors qu'ils comportent notamment des informations environnementales⁵³.

La Cour de justice a en outre souligné que le seul caractère provisoire des documents ne pouvait justifier en soi l'application de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1049/2001, indépendamment d'une analyse individuelle et concrète des documents⁵⁴.

6.2. Le Tribunal

En 2018, le Tribunal a rendu 27 arrêts impliquant la Commission européenne concernant le droit d'accès aux documents en vertu du règlement (CE) n° 1049/2001. La Commission européenne était partie à la procédure dans 26 de ces affaires et elle est intervenue dans l'une d'entre elles. Dans la grande majorité de ces affaires, la position de l'institution a prévalu.

Sur les 27 affaires susvisées, seulement six d'entre elles ont abouti à l'annulation (partielle) de la décision de l'institution contestée⁵⁵, dont l'une émanait du Parlement.

En outre, parmi les cinq affaires ayant abouti à une annulation (partielle) de la décision de la Commission européenne, seules quatre d'entre elles concernaient des refus (partiels) de l'institution d'autoriser l'accès à certains documents. Le cinquième arrêt ayant conclu à une annulation (partielle) concernait une décision positive de l'institution d'autoriser l'accès du public à certains documents, dont le Tribunal a jugé qu'ils étaient protégés en vertu d'un cadre juridique différent.

Par ailleurs, 19 de ces affaires ont abouti à un rejet total ou partiel du recours contre la décision de la Commission européenne.

Dans trois affaires, le Tribunal a jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer et, dans une affaire⁵⁶, le recours en annulation de la Commission européenne a été jugé irrecevable. Enfin, une autre affaire s'est traduite par une ordonnance de radiation du registre.

Dans le cadre de cette jurisprudence développée en 2018, le Tribunal a apporté des éclaircissements sur des questions allant des aspects de procédure à des points relevant davantage du fond et découlant de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1049/2001.

6.2.1. Clarifications portant sur certaines règles de procédure

En ce qui concerne les règles de procédure, le Tribunal a réaffirmé sa conclusion selon laquelle la réponse à une demande initiale au sens de l'article 7, paragraphe 1, du règlement est en principe insusceptible de recours, sauf dans des circonstances exceptionnelles: lorsqu'elle est entachée d'un vice de forme en ce qu'elle a omis d'informer le demandeur des *voies de recours* dont il dispose ou lorsqu'elle constitue la position définitive de l'institution⁵⁷.

⁵³ *Ibid.*, point 101.

⁵⁴ *Ibid.*, point 111.

⁵⁵ Arrêt du 5 décembre 2018, Falcon Technologies International LLC / Commission européenne, T-875/16, EU:T:2018:877; arrêt du 3 mai 2018, République de Malte / Commission européenne, T-653/16, EU:T:2018:241, et arrêt du 27 novembre 2018, VG, en qualité d'héritière de MS / Commission européenne, affaires jointes T-314/16 et T-435/16, EU:T:2018:841; arrêt du 22 mars 2018, De Capitani / Parlement européen, T-540/15, EU:T:2018:167; arrêt du 4 octobre 2018, Daimler AG / Commission européenne, T-128/14, EU:T:2018:643; arrêt du 7 février 2018, Access Info Europe / Commission européenne, T-852/16, EU:T:2018:69.

⁵⁶ Ordonnance du 15 mai 2018, Commune de Fessenheim et autres / Commission européenne, T-726/17, EU:T:2018:291.

⁵⁷ Voir l'arrêt du 11 décembre 2018 dans l'affaire Arca Capital Bohemia a.s. contre Commission européenne, T-441/17, EU:T:2018:899, points 18 à 20.

La décision confirmative est seule susceptible de produire des effets juridiques de nature à affecter les intérêts du demandeur et, partant, de faire l'objet d'un recours en annulation en vertu de l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁵⁸.

Dans le cadre de la décision confirmative, l'omission d'informer le demandeur des voies de recours disponibles contre la décision attaquée ne constitue pas une violation de formes substantielles susceptible d'entraîner l'annulation de la décision attaquée, une telle omission n'ayant eu aucune incidence sur la situation juridique du demandeur. C'est le cas lorsque le demandeur est en mesure de déterminer quelles sont ces voies de recours et de former un recours en annulation contre la décision confirmative attaquée, en dépit de l'absence d'information sur les voies de recours disponibles dans ladite décision⁵⁹. En outre, une institution peut identifier à tout moment dans le traitement d'une demande, y compris pour la première fois, de nouveaux documents susceptibles de se rattacher à la demande⁶⁰.

Si une institution ne peut rejeter une demande comme insuffisamment précise sans inviter au préalable le demandeur à clarifier sa demande, il ne saurait en revanche être utilement reproché à une institution d'avoir accordé l'accès à des documents sur le fondement d'une demande prétendument imprécise sans inviter au préalable le demandeur à clarifier sa demande⁶¹.

En outre, le Tribunal a souligné que les *délais* prévus par les articles 7 et 8 du règlement (CE) n° 1049/2001 ont pour seul objectif de permettre un traitement rapide des demandes d'accès aux documents⁶².

Par conséquent, le Tribunal a rappelé que le dépassement des délais prévus par les articles 7 et 8 du règlement (CE) n° 1049/2001 n'a pas pour effet de priver l'institution du pouvoir d'adopter une décision et ne constitue pas un motif valable justifiant son annulation⁶³.

Une telle conclusion n'a aucune incidence sur le fait qu'en revanche, le délai fixé pour le début d'un recours en annulation est obligatoire et déclenche l'irrecevabilité de la procédure introduite après son expiration⁶⁴.

Le Tribunal a également rappelé que la déclaration par une institution selon laquelle *il n'existe aucun document correspondant à la demande* bénéficie d'une présomption de légalité⁶⁵. En outre, la légalité de la décision de l'institution doit être examinée à la lumière des faits et du droit existant au moment de l'adoption de ladite décision⁶⁶ et, par conséquent, de nouveaux moyens concernant sa légalité ne peuvent être invoqués au stade judiciaire⁶⁷.

⁵⁸ Voir l'arrêt du 9 octobre 2018 dans l'affaire *Pint contre Commission européenne*, T-634/17, EU:T:2018:662, point 17.

⁵⁹ Voir l'arrêt du 5 février 2018 dans l'affaire *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH contre Commission européenne*, T-611/15, EU:T:2018:63, points 47 à 50.

⁶⁰ Voir l'arrêt dans l'affaire *République de Malte contre Commission européenne*, *op.cit.*, point 84.

⁶¹ *Ibid.*, point 82.

⁶² *Ibid.*, point 85.

⁶³ *Ibid.*, point 86; arrêt du 11 juillet 2018, *Rogesa / Commission européenne*, T-643/13, EU:T:2018:423, points 43 et 48.

⁶⁴ Voir l'ordonnance rendue dans l'affaire *Commune de Fessenheim et autres / Commission européenne*, *op.cit.*, points 30 et 31.

⁶⁵ Arrêt du 23 avril 2018, *Verein Deutsche Sprache eV / Commission européenne*, T-468/16, EU:T:2018:207, point 35.

⁶⁶ Voir l'arrêt dans l'affaire *Rogesa contre Commission européenne*, *op.cit.*, point 91; arrêt du 5 décembre 2018,

Sumner / Commission européenne, T-152/17, EU:T:2018:875, point 42.

⁶⁷ Voir l'arrêt du 27 février 2018 dans l'affaire *CEE Bankwatch Network contre Commission européenne*, T-307/16, points 133 et 140.

En ce qui concerne la *motivation* que doit fournir l'institution, le Tribunal a confirmé qu'elle pouvait revêtir la forme d'une description de la nature et du contenu des documents refusés, l'exposé du contexte dans lequel ils ont été élaborés, ainsi que les motifs de refus⁶⁸.

L'objectif de la motivation est de faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, de manière à permettre au demandeur de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle⁶⁹.

Par conséquent, la motivation est adéquate lorsqu'elle permet au demandeur de comprendre et de vérifier, d'une part, si le document demandé est effectivement concerné par le domaine visé par l'exception invoquée et, d'autre part, si le besoin de protection relatif à cette exception est réel⁷⁰.

Ainsi, l'institution n'est pas tenue de fournir une motivation spécifique pour chacune des appréciations sur lesquelles s'appuie ce raisonnement⁷¹, ou de spécifier tous les éléments de fait et de droit pertinents⁷², et peut exposer ses motifs par catégorie de documents⁷³.

Par ailleurs, le renvoi dans une décision aux motifs figurant dans une décision précédente communiquée au demandeur peut être suffisant dans certains cas⁷⁴.

En ce qui concerne l'examen de l'*accès partiel*, le Tribunal a rappelé que celui-ci devait être réalisé à l'aune du principe de proportionnalité. Par conséquent, l'accès partiel doit être autorisé si le but poursuivi par l'institution, lorsqu'elle refuse l'accès à un document, peut être atteint en occultant simplement les passages qui peuvent porter atteinte à l'intérêt public protégé⁷⁵.

Il n'appartient pas à l'institution de déterminer ce qui est utile ou non pour le demandeur⁷⁶. En conséquence, l'institution est tenue de divulguer les passages des documents considérés comme «purement descriptifs», dans la mesure où ils ne contiennent pas de prise de position de nature juridique ou stratégique relevant des exceptions invoquées par cette dernière⁷⁷. Néanmoins, l'accès partiel n'est pas requis lorsqu'il reviendrait à vider le document de la quasi-intégralité de son contenu⁷⁸.

En ce qui concerne la *consultation des États membres* d'où proviennent les documents, le Tribunal a rappelé que cette exigence n'était pas nécessaire dès lors qu'il était manifeste qu'une exception s'applique⁷⁹. Cependant, dans le cadre d'une telle consultation, un examen *prima facie*

⁶⁸ Voir l'arrêt dans l'affaire Access Info Europe contre Commission européenne, *op.cit.*, point 89.

⁶⁹ Voir l'arrêt dans l'affaire CEE Bankwatch Network contre Commission européenne, *op.cit.*, point 80.

⁷⁰ Voir l'arrêt du 8 février 2018 dans l'affaire Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd contre Commission européenne, T-74/16, EU:T:2018:75, point 77.

⁷¹ Voir l'arrêt dans l'affaire Falcon Technologies International LLC contre Commission européenne, *op.cit.*, point 69.

⁷² Voir l'arrêt dans l'affaire CEE Bankwatch Network contre Commission européenne, *op.cit.*, point 80.

⁷³ Voir l'arrêt dans l'affaire Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd contre Commission européenne, *op.cit.*, point 78.

⁷⁴ Voir l'arrêt dans l'affaire Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH contre Commission européenne, *op.cit.*, points 37 et 38.

⁷⁵ Voir l'arrêt dans l'affaire Access Info Europe contre Commission européenne, *op.cit.*, points 110 et 111.

⁷⁶ Voir l'arrêt dans l'affaire Falcon Technologies International LLC contre Commission européenne, *op.cit.*, point 102.

⁷⁷ Voir l'arrêt du 7 février 2018 dans l'affaire Access Info Europe contre Commission européenne, T-851/16, EU:T:2018:69, point 120.

⁷⁸ Voir l'arrêt dans l'affaire Falcon Technologies International LLC contre Commission européenne, *op.cit.*, point 104.

⁷⁹ Arrêt du 19 septembre 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) / Commission européenne, T-39/17, EU:T:2018:560, point 110.

des objections de l'État membre est suffisant et l'institution n'est pas obligée de procéder à un examen exhaustif de celles-ci⁸⁰.

Néanmoins, l'État membre ne dispose pas d'un droit de veto général et inconditionnel, dans la mesure où il est tenu de fournir une motivation adéquate en vertu de l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001⁸¹.

À cet égard, il convient de noter qu'un État membre, à l'inverse d'autres tiers, peut invoquer l'exception concernant la protection du processus décisionnel de l'institution pour demander à ce que cette dernière refuse l'accès à un document dont il est à l'origine⁸². En outre, pour pouvoir former une opposition, il n'est pas nécessaire que l'État membre, auteur du document en cause, fasse au préalable une demande formelle spécifique⁸³.

Dans ce contexte, l'institution doit faire état, dans sa décision, non seulement de l'opposition manifestée par l'État membre concerné à la divulgation du document demandé, mais également des raisons invoquées par cet État membre aux fins de conclure à l'application de l'une des exceptions au droit d'accès prévues par l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001⁸⁴.

Il convient également de noter qu'un État membre peut soulever tout moyen mettant en cause la légalité d'une décision prise par une institution, en tant que corollaire du droit de l'État membre concerné à un recours effectif, tel que le prévoit l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'UE⁸⁵.

En revanche, un État membre ne peut utilement invoquer, à l'encontre d'une décision d'une institution accordant l'accès à des documents, des irrégularités affectant la procédure concernant le traitement par l'institution de la demande initiale ou confirmative, y compris au regard des délais, lesquels ont été introduits uniquement en faveur du demandeur⁸⁶.

Le Tribunal a également confirmé que la violation de l'*obligation de coopération* de l'institution envers un État membre était, dans ce contexte, susceptible d'affecter la légalité d'une décision accordant l'accès à des documents émanant de cet État membre⁸⁷.

La Cour de justice de l'Union européenne n'a pas compétence pour prononcer des injonctions dans le cadre de son contrôle de la légalité d'un acte fondé sur l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Dans ce contexte, elle ne peut imposer à l'institution la décision d'accorder l'accès aux documents demandés⁸⁸.

Par ailleurs, le Tribunal a confirmé sa jurisprudence antérieure, en vertu de laquelle il n'y a plus lieu de statuer sur un recours en annulation d'une décision négative une fois que l'institution, sans formellement retirer la décision attaquée, a adopté une nouvelle décision positive accordant

⁸⁰ Arrêt du 8 février 2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd / Commission européenne*, T-74/16, EU:T:2018:75, points 66 et 67.

⁸¹ Arrêt du 21 novembre 2018, *Stichting Greenpeace Nederland et Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) / Commission européenne*, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, points 40 et 41.

⁸² Voir l'arrêt dans l'affaire *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd contre Commission européenne*, *op.cit.*, points 36 à 38 et 40 à 42.

⁸³ *Ibid.*, point 33.

⁸⁴ *Ibid.*, point 56.

⁸⁵ Arrêt du 3 mai 2018, *République de Malte / Commission européenne*, T-653/16, EU:T:2018:241, points 41 et 42.

⁸⁶ *Ibid.*, points 87 et 88.

⁸⁷ *Ibid.*, point 100.

⁸⁸ Arrêt du 9 octobre 2018, *Sárossy / Commission européenne*, T-633/17, EU:T:2018:663, points 19 et 20. Voir aussi *Pint / Commission européenne*, *op.cit.*, point 19.

l'accès aux documents demandés, ce qui a pour effet de donner entière satisfaction au demandeur⁸⁹.

6.2.2. *Clarifications portant sur certaines règles de fond*

En 2018, le Tribunal a également examiné plusieurs règles de fond du règlement (CE) n° 1049/2001.

En ce qui concerne l'exception relative à la *protection des relations internationales*⁹⁰, le Tribunal a reconnu, dans plusieurs cas, la large marge d'appréciation dont dispose l'institution dans son cadre⁹¹.

Une telle marge d'appréciation est due à la nature particulièrement sensible et essentielle des intérêts protégés et à la nécessité pour l'institution de faire preuve d'un degré de prudence tout particulier dans l'adoption d'une décision, laquelle revêt par nature un caractère complexe et délicat⁹².

Selon le Tribunal, cette large marge d'appréciation dont dispose l'institution est conforme au principe d'interprétation stricte des exceptions visées à l'article 4 du règlement⁹³.

Le Tribunal a conclu que l'exception relative à la protection des relations internationales était par conséquent soumise à un contrôle juridictionnel de légalité se limitant à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits, ainsi que de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir⁹⁴.

Le Tribunal a également insisté sur la nature impérative de l'exception relative à la protection des relations internationales qui, contrairement aux autres exceptions prévues par l'article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement (CE) n° 1049/2001, ne pouvait pas être écartée par un intérêt public supérieur envers la divulgation des documents demandés⁹⁵.

Dans le cadre de l'exception relative à la *protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu*⁹⁶, le Tribunal a rappelé que la notion de vie privée englobe les données à caractère personnel dans un contexte professionnel⁹⁷. Les données à caractère personnel de membres du personnel des institutions de l'UE sont donc, en principe, protégées par cette exception, indépendamment d'un «droit d'interpellation du fonctionnaire public»⁹⁸.

Le Tribunal a souligné qu'en tout état de cause, un tel droit ne devrait pas être exercé dans le cadre des mécanismes d'accès aux documents prévus par le règlement (CE) n° 1049/2001⁹⁹. Le

⁸⁹ Ordonnance du 19 juillet 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych / Commission européenne, T-750/17, EU:T:2018:506, points 15 à 17.

⁹⁰ Prévue à l'article 4, paragraphe 1, point a), troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁹¹ Voir l'arrêt dans l'affaire Access Info Europe contre Commission européenne, *op.cit.*, points 40 et 41. Voir aussi l'arrêt du 11 juillet 2018 dans l'affaire ClientEarth contre Commission européenne, T-644/16, EU:T:2018:429, points 23 et 24, actuellement objet d'un pourvoi, et l'arrêt dans l'affaire CEE Bankwatch Network contre Commission européenne, *op.cit.*, point 77.

⁹² Voir les arrêts dans les affaires ClientEarth contre Commission européenne, *op.cit.*, point 23, et CEE Bankwatch Network contre Commission européenne, *op.cit.*, point 79.

⁹³ *Ibid.*, point 25.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*, point 98.

⁹⁶ Prévue à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁹⁷ Voir les arrêts dans les affaires Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) contre Commission européenne, *op.cit.*, point 38, et VG, en qualité d'héritière de MS contre Commission européenne, *op.cit.*, point 64.

⁹⁸ *Ibid.*, points 43 et 44.

⁹⁹ *Ibid.*, point 46.

Tribunal a également confirmé que les droits concernant la protection de la réputation et de l'honneur d'un individu faisaient partie intégrante du droit au respect de la vie privée¹⁰⁰.

La réputation d'une entité, indépendamment de sa nature publique ou privée, a également droit à une certaine protection, même si elle s'inscrit dans le champ d'application de l'exception concernant la protection des *intérêts commerciaux*¹⁰¹. Dans le cadre de cette exception, le Tribunal a jugé qu'une entreprise privée investie d'une mission d'intérêt public pouvait prétendre à la protection de sa réputation dans le cadre de ses intérêts commerciaux, dans la mesure où la réputation de tout opérateur actif sur un marché est essentielle pour la réalisation de ses activités économiques sur le marché¹⁰².

Le Tribunal a également rappelé qu'une entreprise étatique pouvait être réputée détenir des intérêts commerciaux au sens de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001¹⁰³.

En outre, le Tribunal a jugé que les informations commerciales sensibles fournies à la Commission européenne par des entreprises, par exemple des données relatives à leurs stratégies commerciales liées au respect du cadre réglementaire, pouvaient relever d'une protection en tant qu'«intérêts commerciaux»¹⁰⁴.

En outre, la protection de ces intérêts (à l'instar de celle du droit au respect de la vie privée et de l'intégrité de l'individu) peut éventuellement être invoquée pendant une période plus longue que la période maximale de 30 ans prévue par le règlement (CE) n° 1049/2001 applicable aux autres exceptions à la divulgation¹⁰⁵.

En ce qui concerne l'exception relative à la protection des *procédures juridictionnelles*, le Tribunal a rappelé que celle-ci pouvait être invoquée à l'égard de documents qui n'étaient pas spécifiquement établis en lien avec une procédure juridictionnelle en cours¹⁰⁶.

Par ailleurs, le Tribunal a souligné que l'exception concernant les *avis juridiques* pouvait s'appliquer aux avis préparatoires internes du service juridique de la Commission européenne, élaborés aux fins du dialogue politique entre l'institution et les représentants d'un État membre et d'un pays tiers¹⁰⁷.

C'est notamment le cas lorsque l'avis préparatoire est rédigé dans un contexte d'urgence, dans un domaine présentant une sensibilité politique certaine. Dès lors, dans de telles circonstances, la divulgation porterait effectivement atteinte, de manière prévisible, à l'intérêt de l'institution de solliciter et de recevoir des avis juridiques francs, objectifs et complets de ses différents services afin de préparer sa position finale¹⁰⁸.

¹⁰⁰ *Ibid.*, point 100. Le Tribunal a rendu un autre arrêt intéressant en ce qui concerne l'exception relative au droit au respect de la vie privée et de l'intégrité de l'individu prévue par l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001, à savoir l'arrêt du 25 septembre 2018 dans l'affaire Maria Psara et autres contre Parlement européen, T-639/15 à T-666/15 et T-94/16, EU:T:2018:602. Cependant, le présent rapport, qui concerne la mise en œuvre du règlement par la Commission européenne, n'examine pas cet arrêt, étant donné que l'institution n'était ni une partie directe, ni une partie intervenante dans le cadre de ses procédures.

¹⁰¹ Prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

¹⁰² Voir l'arrêt dans l'affaire Falcon Technologies International LLC contre Commission européenne, *op. cit.*, points 51 et 53.

¹⁰³ Voir l'arrêt dans l'affaire CEE Bankwatch Network contre Commission européenne, *op. cit.*, point 108.

¹⁰⁴ Voir l'arrêt du 12 décembre 2018 dans l'affaire Deutsche Umwelthilfe eV contre Commission européenne, T-498/14, EU:T:2018:913, point 133.

¹⁰⁵ Voir l'arrêt dans l'affaire Rogesa contre Commission européenne, *op. cit.*, point 90.

¹⁰⁶ Voir l'arrêt dans l'affaire Access Info Europe contre Commission européenne, *op. cit.*, points 69 à 72.

¹⁰⁷ *Ibid.*, points 87 et 88.

¹⁰⁸ *Ibid.*

En ce qui concerne l'exception relative à la protection des *objectifs des activités d'enquête*¹⁰⁹, le Tribunal a rappelé que la notion d'enquête est une notion autonome du droit de l'Union, qui doit donc être interprétée en tenant compte, notamment, de son sens habituel ainsi que du contexte dans lequel elle s'insère¹¹⁰.

Ainsi, il y a lieu de considérer comme une «enquête» une procédure structurée et formalisée de la Commission européenne dont l'objectif est la collecte et l'analyse d'informations afin que cette institution puisse adopter une position dans le cadre de l'exercice de ses fonctions prévues par les traités.

Toutefois, une telle procédure ne doit pas nécessairement viser à détecter ou à poursuivre une infraction ou une irrégularité. La notion d'«enquête» est susceptible de couvrir également l'activité de la Commission visant à constater des faits afin d'évaluer une situation donnée¹¹¹.

Le Tribunal a par ailleurs déclaré que l'exception pouvait rester appropriée, par l'application d'une présomption générale de confidentialité, au regard d'une *procédure EU Pilot*, en dépit de sa suspension temporaire (prolongée), à la suite de la présentation d'une demande de décision préjudicielle¹¹².

En ce qui concerne l'application de l'exception relative aux *dossiers d'aide d'État*, le Tribunal a confirmé l'existence d'une présomption de confidentialité des documents qu'ils contiennent et expliqué qu'une telle présomption s'applique non seulement au regard des individus, mais aussi des enquêtes sectorielles¹¹³. Le fait que les documents en question ne sont pas identifiés comme étant confidentiels est dénué de pertinence à cet égard¹¹⁴.

En ce qui concerne la *procédure en manquement* prévue par l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Tribunal a réaffirmé sa «position particulière au sein du régime relatif à l'accès aux documents», déjà reconnue par la Cour de justice¹¹⁵.

Le Tribunal a ainsi rappelé que les caractéristiques de la procédure en manquement s'opposaient à ce qu'une pleine transparence soit accordée, même dans des domaines aussi sensibles que l'environnement¹¹⁶.

Le Tribunal a ainsi confirmé l'application d'une présomption générale de confidentialité en ce qui concerne les documents afférents à une procédure en manquement¹¹⁷, indépendamment de l'applicabilité d'une réglementation spécifique quelconque prévoyant un cadre plus restrictif que celui du règlement (CE) n° 1049/2001¹¹⁸. Une telle présomption générale exonère l'institution de toute divulgation partielle¹¹⁹.

En ce qui concerne les enquêtes relatives aux *ententes*¹²⁰, le Tribunal a confirmé que la présomption générale de confidentialité reconnue dans le cadre de la jurisprudence antérieure

¹⁰⁹ Prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

¹¹⁰ Voir l'arrêt dans l'affaire Daimler AG contre Commission européenne, *op. cit.*, point 130.

¹¹¹ *Ibid.*, points 131 et 132.

¹¹² Voir les arrêts dans les affaires Pint contre Commission européenne, *op.cit.*, point 38, et Sárossy contre Commission européenne, *op.cit.*, point 41.

¹¹³ Voir l'arrêt dans l'affaire Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) contre Commission européenne, *op. cit.*, points 64 et 91.

¹¹⁴ *Ibid.*, point 106.

¹¹⁵ Arrêt du 5 décembre 2018, Liam Campbell / Commission européenne, T-312/17, EU:T:2018:876, point 32.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*, point 29.

¹¹⁸ *Ibid.*, point 33.

¹¹⁹ *Ibid.*, point 49.

¹²⁰ Conformément à l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

s'appliquait indépendamment du nombre de documents concernés par la demande d'accès, et ce même quand un seul document avait fait l'objet de la demande¹²¹.

Le Tribunal a souligné à cet égard que c'était un critère qualitatif, à savoir le fait que les documents se rapportent à une même procédure, qui s'appliquait, et non un critère quantitatif, à savoir le nombre plus ou moins élevé des documents visés par la demande d'accès¹²².

Par conséquent, la présomption générale de confidentialité s'applique aussi à la table des matières d'un dossier, même si celle-ci présente des caractéristiques particulières, en ce sens qu'elle n'a pas de contenu propre¹²³.

Cette présomption s'explique par quatre raisons principales. Premièrement, la table des matières est un document organisateur du dossier relatif à la procédure en cause qui, ainsi, fait partie de l'ensemble des documents y afférents. Deuxièmement, elle dresse la liste de tous les documents figurant dans le dossier, les intitule et les identifie. Troisièmement, dans la mesure où la table des matières fait un renvoi à chaque document du dossier, elle constitue un document qui reflète l'ensemble des documents du dossier ainsi que certaines informations relatives au contenu desdits documents. Quatrièmement, elle permet de voir toutes les démarches effectuées par la Commission dans la procédure en matière d'ententes. Ainsi, la table des matières du dossier en matière d'ententes peut contenir des informations pertinentes et précises relatives au contenu du dossier¹²⁴.

Dans ce contexte, le Tribunal a confirmé que le critère sous-jacent pour l'application de la présomption générale de confidentialité tenait au fait que le document dont la divulgation est demandée relève du dossier administratif afférent à une procédure d'application de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹²⁵.

Concernant l'exception relative à la protection du *processus décisionnel*, le Tribunal a précisé que les accords provisoires conclus entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission dans le cadre de trilogues ne relevaient pas d'une présomption générale de non-divulgation, indépendamment du fait qu'une procédure législative soit encore en cours¹²⁶.

En revanche, le Tribunal a souligné qu'il n'était pas exclu que l'institution refuse l'accès aux documents législatifs, y compris aux trilogues, dans des cas dûment justifiés sur la base de l'exception concernant la protection du processus décisionnel. Le Tribunal a en effet noté que celle-ci n'excluait pas le processus législatif de son champ d'application¹²⁷.

En 2018, le Tribunal a également eu l'occasion de clarifier la notion d'*intérêt public supérieur*. Ce dernier joue un rôle crucial dans le cadre du règlement (CE) n° 1049/2001, dans la mesure où il est susceptible de prévaloir sur certaines des exceptions justifiant le refus d'autoriser l'accès aux documents demandés¹²⁸.

Dans ce contexte, le Tribunal a rappelé qu'il appartenait au demandeur d'établir son existence¹²⁹. Tous les moyens à cet égard doivent être avancés par le demandeur au plus tard au stade de la

¹²¹ Voir l'arrêt dans l'affaire Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH contre Commission européenne, *op.cit.*, point 71.

¹²² *Ibid.*, points 72 et 73.

¹²³ *Ibid.*, points 76 à 78.

¹²⁴ *Ibid.*, point 76.

¹²⁵ *Ibid.*, point 85.

¹²⁶ Voir l'arrêt dans l'affaire De Capitani contre Parlement européen, *op.cit.*, point 84.

¹²⁷ *Ibid.*, point 112.

¹²⁸ À savoir les exceptions prévues à l'article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement (CE) n° 1049/2001.

¹²⁹ Voir l'arrêt dans l'affaire Access Info Europe contre Commission européenne, *op.cit.*, point 97. et CEE Bankwatch Network contre Commission européenne, *op.cit.*, point 127.

phase confirmative (avant l'adoption par l'institution de la décision confirmative). Il n'est pas possible d'invoquer de nouveaux moyens au stade judiciaire¹³⁰.

En outre, le demandeur qui s'appuie sur un intérêt public supérieur indéniable doit aussi démontrer dans quelle mesure la divulgation des documents demandés contribuerait à assurer la protection d'un tel intérêt dans le cas d'espèce¹³¹.

Le Tribunal a par ailleurs réaffirmé que des considérations d'ordre général telles que «l'intérêt de renforcer la confiance des citoyens envers leurs institutions gouvernementales»¹³² ou «le droit du public d'être informé sur le travail des institutions»¹³³ ne pouvaient justifier en soi l'existence d'un intérêt public supérieur, ce qui est particulièrement vrai dans les domaines où l'institution publie régulièrement des communiqués de presse¹³⁴.

Néanmoins, le Tribunal a reconnu que les demandeurs pouvaient s'appuyer sur le principe de transparence pour justifier l'existence d'un intérêt public supérieur, à condition de démontrer en quoi ce principe présente «une acuité particulière» dans le cas d'espèce¹³⁵.

En revanche, en vertu d'une jurisprudence constante, le principe de transparence n'a pas le même poids selon que le document demandé relève d'un domaine d'activité de nature législative ou administrative de l'institution¹³⁶.

Le Tribunal a également réaffirmé que la notion d'«intérêt public supérieur» était de nature objective et générale. En conséquence, tout intérêt que les demandeurs pourraient avoir à produire des preuves documentaires devant une juridiction nationale ne représente pas un intérêt public supérieur au sens du règlement. Un tel intérêt constitue un intérêt privé¹³⁷. Il ne saurait être admis que la Commission européenne soit instrumentalisée par les demandeurs aux fins d'obtenir un accès à des preuves non disponibles par d'autres voies¹³⁸.

Par conséquent, les demandeurs doivent agir en justice en exerçant les voies de recours et les moyens d'obtention des preuves que l'ordre national leur reconnaît¹³⁹. De même, l'objectif d'apprécier la viabilité de procédures à intenter au niveau national constitue également un intérêt privé¹⁴⁰.

¹³⁰ Voir l'arrêt dans l'affaire CEE Bankwatch Network contre Commission européenne, *op.cit.*, point 133.

¹³¹ Arrêt du 9 octobre 2018, Éva Erdösi Galcsikné / Commission européenne, T-632/17, EU:T:2018:664, points 44 et 45.

¹³² Arrêt du 11 décembre 2018, Arca Capital Bohemia a.s. / Commission européenne, T-440/17, EU:T:2018:898, point 76.

¹³³ Voir les arrêts dans les affaires Liam Campbell contre Commission européenne, *op.cit.*, point 64, et Sumner contre Commission européenne, *op.cit.*, point 64.

¹³⁴ Voir l'arrêt dans l'affaire Liam Campbell contre Commission européenne, *op.cit.*, point 64.

¹³⁵ Voir l'arrêt dans l'affaire Access Info Europe contre Commission européenne, *op.cit.*, point 105. et Éva Erdösi Galcsikné contre Commission européenne, *op.cit.*, point 49.

¹³⁶ Arrêt dans l'affaire Arca Capital Bohemia a.s. contre Commission européenne, T-441/17, EU:T:2018:899, point 75.

¹³⁷ Voir l'arrêt dans l'affaire Sárossy contre Commission européenne, *op.cit.*, point 32.

¹³⁸ Voir la jurisprudence antérieure, notamment l'arrêt du 25 septembre 2014, Darius Nicolai Spirlea et Mihaela Spirlea / Commission européenne, T-306/12, EU:T:2014:816, point 99.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Voir l'arrêt dans l'affaire Sumner contre Commission européenne, *op.cit.*, point 62.

6.2.3. *Précisions sur l'interaction du règlement avec d'autres instruments*

En 2018, le Tribunal a également abordé la question de l'interaction du règlement (CE) n° 1049/2001 avec d'autres instruments spécifiques.

En premier lieu, le Tribunal a clarifié les champs d'application respectifs du règlement (CE) n° 1049/2001 et du *règlement relatif à la politique commune de la pêche*¹⁴¹. Ce dernier poursuit un objectif différent du premier, à savoir établir un régime de contrôle, d'inspection et d'exécution afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche¹⁴².

Étant donné qu'aucun des deux règlements ne comporte de disposition prévoyant expressément la primauté de l'un sur l'autre, il convient d'assurer une application de chacun de ces règlements qui soit compatible avec celle de l'autre et en permette ainsi une application conjointe cohérente¹⁴³.

Par conséquent, lorsqu'une demande fondée sur le règlement (CE) n° 1049/2001 vise à obtenir l'accès à des documents comprenant des données au sens du règlement relatif à la politique commune de la pêche, les dispositions de ce dernier règlement relatives à la confidentialité des données recueillies et échangées dans son cadre deviennent intégralement applicables¹⁴⁴.

Ces dispositions ne constituent pas une loi spéciale dérogeant aux règles générales d'accès du public aux documents prévues par le règlement (CE) n° 1049/2001, mais s'apparentent plutôt à des règles spécifiques assurant une protection renforcée de certaines données¹⁴⁵. En conséquence, le Tribunal a confirmé que l'accord préalable de l'État membre concerné était une condition absolue de la divulgation des données communiquées par cet État membre dans le cadre du règlement relatif à la politique commune de la pêche¹⁴⁶.

Dans un deuxième temps, le Tribunal a clarifié l'interaction entre le règlement (CE) n° 1049/2001 et le *règlement Aarhus*¹⁴⁷. Ce dernier introduit dans le système général d'accès du public aux documents des règles détaillées concernant l'accès à l'information en matière d'environnement. Le Tribunal a confirmé à cet égard que le règlement Aarhus, censé appliquer la convention d'Aarhus aux institutions et organes de l'Union européenne, ne s'applique pas dans le cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique¹⁴⁸.

La conclusion du Tribunal était fondée, entre autres, sur l'intitulé du règlement Aarhus, qui se réfère précisément aux «institutions et organes de la Communauté européenne» (sans envisager son application à d'autres entités, notamment les institutions ou organes de la Communauté européenne de l'énergie atomique), et son préambule, qui fait uniquement référence au traité

¹⁴¹ Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 847/96, (CE) n° 2371/2002, (CE) n° 811/2004, (CE) n° 768/2005, (CE) n° 2115/2005, (CE) n° 2166/2005, (CE) n° 388/2006, (CE) n° 509/2007, (CE) n° 676/2007, (CE) n° 1098/2007, (CE) n° 1300/2008, (CE) n° 1342/2008 et abrogeant les règlements (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1627/94 et (CE) n° 1966/2006, JO L 343 du 22.12.2009, p. 1 (ci-après le «règlement relatif à la politique commune de la pêche»).

¹⁴² Voir l'arrêt dans l'affaire République de Malte contre Commission européenne, *op. cit.*, point 136.

¹⁴³ *Ibid.*, points 137 et 140.

¹⁴⁴ *Ibid.*, point 142.

¹⁴⁵ *Ibid.*, point 139.

¹⁴⁶ *Ibid.*, points 150, 162 et 173.

¹⁴⁷ 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 (ci-après le «règlement Aarhus»).

¹⁴⁸ Voir l'arrêt dans l'affaire CEE Bankwatch Network contre Commission européenne, *op.cit.*, points 48 à 50.

CE¹⁴⁹. En effet, les actes pris en application du traité CEEA ne sont pas nécessairement soumis aux obligations qui sont applicables dans le cadre de l'Union européenne, car la Communauté européenne de l'énergie atomique et la Communauté européenne, devenue l'Union européenne, sont en effet des organisations différentes qui sont établies par des traités distincts, dotées de personnalités juridiques différentes¹⁵⁰.

En outre, le Tribunal a souligné que le règlement Aarhus n'avait pas d'incidence sur l'applicabilité d'une présomption générale de confidentialité dans le cadre d'une enquête¹⁵¹. Cet instrument n'impose pas non plus d'obligation d'interpréter de manière stricte les motifs de refus de l'accès visés dans l'exception relative aux enquêtes prévue par le règlement (CE) n° 1049/2001, en relation avec des documents contenant des informations ayant trait à des émissions dans l'environnement¹⁵².

Par ailleurs, le Tribunal a précisé la définition du champ d'application de la notion d'«information ayant trait à des émissions dans l'environnement» dans le cadre du règlement Aarhus¹⁵³. Cette notion se trouve au cœur d'un droit d'accès renforcé, dans la mesure où elle déclenche une présomption d'intérêt public supérieur pour la divulgation (à l'exception des documents relatifs aux enquêtes, et notamment aux manquements)¹⁵⁴.

En conséquence, la notion d'information ayant trait à des émissions dans l'environnement ne saurait inclure toute information présentant un lien avec des émissions dans l'environnement¹⁵⁵.

Ainsi, les informations sur la quantité d'émissions de CO₂ par tonne de produit fabriqué, bien que présentant un lien avec les émissions dans l'environnement, ne sont pas considérées comme des informations ayant trait à des émissions dans l'environnement au sens du règlement Aarhus en tant que telles.

De telles informations sur l'efficacité carbone n'ont pas été considérées comme des informations ayant trait à des émissions dans l'environnement, étant donné qu'elles ne permettent pas au public de savoir quelle est la quantité totale effectivement rejetée dans l'environnement (ou qui le sera de manière prévisible) par une installation spécifique, ni de connaître la composition chimique ou le lieu géographique de ces émissions¹⁵⁶.

De même, les informations relatives à l'approbation d'une substance active dans certains produits évalués au niveau de l'UE ne concernent pas nécessairement des émissions dont le rejet dans l'environnement est prévisible. L'utilisation, les conditions d'emploi et la composition des produits autorisés par un État membre sur son territoire peuvent être très différentes. En conséquence, de telles données ne sont pas considérées comme des informations ayant trait à des émissions dans l'environnement au sens du règlement Aarhus¹⁵⁷.

De même, les documents reflétant des avis, des appréciations et des propositions de constructeurs automobiles en relation avec la disponibilité d'une substance donnée ne constituent pas, en tant que tels, des informations ayant trait à des émissions dans l'environnement au sens du règlement Aarhus¹⁵⁸. C'est notamment le cas lorsque ces documents ne contiennent pas de détails sur

¹⁴⁹ *Ibid.*, point 50.

¹⁵⁰ *Ibid.*, point 47.

¹⁵¹ Voir l'arrêt dans l'affaire Daimler contre Commission, *op.cit.*, points 104 et 105.

¹⁵² *Ibid.*, points 99 à 103.

¹⁵³ Voir l'article 6, paragraphe 1, du règlement Aarhus.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Voir l'arrêt dans l'affaire Deutsche Umwelthilfe eV contre Commission européenne, *op.cit.*, point 113.

¹⁵⁶ Voir l'arrêt dans l'affaire Rogesa contre Commission européenne, *op.cit.*, points 102 à 106, actuellement objet d'un pourvoi.

¹⁵⁷ Voir l'arrêt dans l'affaire Stichting Greenpeace Nederland et Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) contre Commission européenne, *op.cit.*, point 90.

¹⁵⁸ Voir l'arrêt dans l'affaire Deutsche Umwelthilfe eV contre Commission européenne, *op.cit.*, point 111.

l'ampleur et la période d'utilisation de la substance, ou sur la manière dont celle-ci contribuerait à un risque accru d'émissions dans l'environnement¹⁵⁹.

En conclusion, la Commission européenne a suivi attentivement l'évolution de la jurisprudence des juridictions européennes et a pris bonne note de toutes les précisions susmentionnées apportées en 2018. Plus particulièrement, l'institution s'est efforcée d'adapter sa pratique administrative afin de se conformer à cette jurisprudence chaque fois que nécessaire. À cette fin, comme les années précédentes, le secrétariat général a organisé, conjointement avec le service juridique, des séminaires destinés à informer le personnel de la Commission européenne sur l'évolution récente de la jurisprudence relative à l'accès aux documents.

6.3. Nouvelles affaires pendantes¹⁶⁰

En 2018, 11 nouvelles affaires impliquant la Commission européenne ont été portées devant le Tribunal au titre du règlement (CE) n° 1049/2001¹⁶¹. En parallèle, cinq recours ont été introduits devant la Cour de justice contre des arrêts rendus par le Tribunal, dans des affaires dans lesquelles la Commission européenne était partie à la procédure¹⁶².

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Au 31 décembre 2018.

¹⁶¹ Il s'agit des affaires suivantes: Umweltinstitut München / Commission, T-712/18; Bronckers / Commission, T-746/18; Bonnafous / Commission, T-646/18; TUIfly / Commission, T-619/18; Compañía de Tranvías de la Coruña / Commission, T-485/18; RATP / Commission, T-422/18; RATP / Commission, T-250/18; Bruel / Commission, T-202/18; Batchelor / Commission, T-85/18; Planet / Commission, T-29/18; et Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) / Commission européenne, T-25/18.

¹⁶² À savoir les affaires suivantes: Pint / Commission et Hongrie, C-770/18 P (pourvoi: affaire devant le Tribunal T-634/17); ClientEarth / Commission, C-612/18 P (pourvoi: affaire devant le Tribunal T-644/16); Verein Deutsche Sprache eV / Commission, C-440/18 P (pourvoi: affaire devant le Tribunal T-468/16); Rogesa / Commission, C-568/18 P (pourvoi: affaire devant le Tribunal T-643/13); et Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych / Commission, C-560/18 P (pourvoi: affaire devant le Tribunal T-514/15).

CONCLUSIONS

En 2018, le droit d'accès aux documents sur demande, tel que prévu par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les traités de l'Union et le règlement (CE) n° 1049/2001, a continué de constituer un instrument important qui permet à la Commission de donner corps à son attachement à la transparence.

Les faibles taux de recours et d'arrêts ayant conclu à une annulation de ses décisions dans ce domaine semblent illustrer le fait que la Commission européenne établit généralement un juste équilibre entre le droit d'accès et les autres intérêts publics ou privés protégés en vertu des exceptions prévues par le règlement (CE) n° 1049/2001.

La Commission européenne reste, de loin, l'institution de l'UE qui traite le plus grand nombre de demandes d'accès à des documents au titre du règlement (CE) n° 1049/2001. En 2018, elle a atteint son plus grand nombre de demandes depuis l'entrée en vigueur du règlement en 2001, avec pas moins de 6 912 demandes initiales reçues. La plupart de ces demandes concernaient chacune une série de documents, voire des dossiers entiers.

D'une part, cette hausse du nombre de demandes et de leur complexité a amené de plus en plus souvent l'institution à relever le défi difficile de concilier le principe de transparence avec une élaboration des politiques équilibrée et efficace.

D'autre part, elle a indéniablement donné lieu à un grand nombre de documents mis à la disposition du public, sous réserve de quelques exceptions. Ces documents publiés viennent compléter le volume considérable d'informations et de documents déjà disponibles sur le site web de la Commission européenne, grâce à la politique de l'institution consistant à accroître constamment sa publication proactive et à s'engager fermement en faveur de la transparence.

La Commission européenne se félicite de cet intérêt croissant du grand public suscité par ses activités et prend sans cesse de nouvelles initiatives visant à développer de manière proactive la transparence dans ses processus décisionnels.

En 2018, cette démarche s'est traduite notamment par l'entrée en vigueur du nouveau code de conduite des membres de la Commission européenne et du règlement sur la protection des données à caractère personnel, mais aussi par le niveau inédit de transparence dans le cadre des négociations sensibles sur le Brexit.

Dernier point, mais non le moindre, en 2018, la Commission européenne a été de plus en plus confrontée à un nouveau problème généralisé en matière de transparence, à savoir la désinformation en ligne. La désinformation est l'antithèse de la transparence. C'est la raison pour laquelle l'institution s'est engagée, avec toutes les parties prenantes, à définir un plan d'action¹⁶³ clair, complet et général pour lutter contre sa propagation et son impact en Europe, afin de garantir la protection des valeurs européennes et des systèmes démocratiques.

¹⁶³ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Plan d'action contre la désinformation, JOIN(2018) 36, le 5 décembre 2018, disponible à l'adresse suivante: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation>.