



Bruxelles, le 6.8.2015
COM(2015) 391 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**concernant l'application au cours de l'année 2014 du règlement (CE) n° 1049/2001
relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la
Commission**

La mise en œuvre effective du droit d'accès du public aux documents des institutions de l'UE est l'un des moyens par lesquels l'Union cherche à renforcer la transparence et l'obligation de rendre des comptes à ses citoyens.

Dans ses orientations politiques pour la Commission, le président Juncker a exprimé un engagement ferme en faveur d'une plus grande transparence. Depuis, cet engagement a été mis en pratique de plusieurs façons.

En novembre 2014, durant le premier mois de son mandat, la Commission a renforcé la transparence en s'engageant à publier des informations sur les personnes qui rencontrent ses responsables politiques et ses hauts fonctionnaires et à élargir l'accès aux documents relatifs aux négociations sur un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) avec les États-Unis.

La nouvelle Commission a également décidé que les commissaires, les membres des cabinets et les directeurs généraux ne devaient rencontrer que les représentants d'intérêts qui ont signé le registre de transparence, un registre qui fournit des informations sur celles et ceux qui cherchent à influencer le processus d'élaboration des politiques dans les institutions de l'UE, sur les questions qui les intéressent et sur les ressources humaines et financières dont ils disposent. La Commission a aussi annoncé son intention de présenter une proposition de registre de transparence interinstitutionnel obligatoire commun au Parlement européen, à la Commission européenne et au Conseil.

En mai 2015, la nouvelle Commission a présenté son programme pour une meilleure réglementation. Cet ensemble complet de réformes, qui porte sur la totalité du cycle d'élaboration des politiques, va encore accroître l'ouverture et la transparence du processus décisionnel de l'UE, améliorer la qualité des nouvelles législations grâce à de meilleures analyses d'impact des projets d'actes législatifs et des modifications proposées et promouvoir un réexamen permanent et cohérent de la législation existante, de sorte que les politiques de l'UE atteignent leurs objectifs de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible. Cette approche transparente s'appliquera également au droit dérivé, c'est-à-dire aux actes délégués et aux actes d'exécution.

Le présent rapport se concentre sur le droit d'accès aux documents, prévu par l'article 15, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par le règlement (CE) n° 1049/2001, qui constitue l'un des piliers de l'approche de la Commission en matière de transparence, soutenant la publication proactive, par celle-ci, d'une foule d'informations sur son site web. Ce rapport, établi en application de l'article 17, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission¹, fournit des informations sur la façon dont la Commission applique ces règles, notamment des données sur le nombre de demandes d'accès et sur le taux de divulgation des

¹ JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

documents. Il couvre l'année 2014² et repose sur des données statistiques qui sont résumées en annexe.

Ces statistiques reflètent le nombre de demandes et non le nombre de documents demandés. Dans la pratique, les demandes peuvent porter sur un seul document ou sur des dossiers complets relatifs à une procédure spécifique et contenant un très grand nombre de documents. Les demandes d'accès à des documents qui étaient déjà accessibles au public au moment de la demande ne sont pas prises en compte.

L'importance que revêt le droit d'accès aux documents dans le cadre de la politique de transparence de la Commission ressort d'emblée de ces statistiques. En effet, les documents demandés ont été intégralement ou partiellement divulgués dans 88 % des cas en phase initiale, tandis qu'un accès supplémentaire, plus large, a été accordé dans 43 % des cas au stade de la demande confirmative.

1. Registres et sites internet

1.1. Au cours de l'année 2014, 19 755 nouveaux documents ont été ajoutés au registre des documents de la Commission (voir le tableau 1 en annexe).

1.2. En 2014, le registre public de la Commission incluait les documents COM, SEC, C, JOIN, SWD, OJ et PV. En 2014, aucun document sensible³ relevant d'une de ces catégories de documents n'a été créé ni reçu par la Commission.

1.3. Les données relatives à la consultation du site «Accès aux documents»⁴, accessible sur le serveur EUROPA, se présentent comme suit pour l'année 2014:

	Visiteurs uniques	Visites	Pages visualisées
Total	28 244	32 998	44 991
Moyenne mensuelle	2 354	2 750	3 749

2. Coopération avec les autres institutions soumises au règlement

Les trois institutions (Parlement européen, Conseil et Commission) ont tenu des réunions techniques régulières au niveau administratif, en vue de partager leurs expériences, d'élaborer des bonnes pratiques et de garantir une application cohérente du règlement.

3. Analyse des demandes d'accès

² Les statistiques présentées dans le présent rapport sont fondées sur les chiffres extraits de l'application GESTDEM le 23 avril 2015.

³ Aux fins de l'application du règlement (CE) n° 1049/2001, les documents sensibles sont les documents classifiés «très secret/top secret», «secret» ou «confidentiel» (voir l'article 9, paragraphe 1, du règlement).

⁴ http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_fr.htm

- 3.1. En 2014, le nombre de demandes d'accès en **phase initiale** a légèrement diminué (6 227 en 2014, contre 6 525 en 2013). Les réponses données sur la base du règlement (CE) n° 1049/2001 ont été au nombre de 5 637 en 2014 contre 5 906 en 2013. (Voir le tableau 2 en annexe.)
- 3.2. En ce qui concerne la **phase confirmative**, le nombre de demandes reçues a sensiblement augmenté, progressant de 27 % (300 nouvelles demandes confirmatives en 2014, contre 236 en 2013). 327 dossiers ont été clôturés en 2014, contre 252 en 2013, ce qui représente une augmentation significative de 30 %. (Voir le tableau 5 en annexe.)
- 3.3. En 2014, comme en 2013, c'est le Secrétariat général qui a reçu le plus grand nombre de demandes initiales (11,6 %⁵ du total). Le nombre de demandes initiales de documents de la direction générale de la concurrence a augmenté, passant de 5,1 % à 7,6 %, ce qui place cette dernière en deuxième position, tandis que le nombre de demandes de documents de la direction générale de la santé et des consommateurs, qui occupe la troisième place, a diminué, passant de 8,3 % à 7,2 %. Six autres directions générales ont reçu un nombre de demandes représentant plus de 5 % du total (à savoir les directions générales de l'agriculture et du développement rural, des entreprises et de l'industrie, de l'environnement, du marché intérieur et des services, de la fiscalité et de l'union douanière et du commerce). Les autres directions générales représentent moins de 5 % du total. (Voir le tableau 10 en annexe.)
- 3.4. Le milieu universitaire s'est à nouveau distingué en tant que catégorie de demandeurs la plus active, comptant pour 19,8 % des demandes initiales (contre 22,1 % en 2013). Contrairement à la situation constatée en 2013, viennent ensuite les cabinets d'avocats, avec 18,3 %, et puis seulement la société civile (ONG, groupes d'intérêt), avec 16 % du nombre total de demandes (contre respectivement 14,5 et 16,6 % en 2013). Les demandes émanant d'autres institutions européennes ont sensiblement augmenté, passant de 8,8 % en 2013 à 12,8 % en 2014. Dans 18,8 % des cas, les demandeurs n'ont pas indiqué leur profil socioprofessionnel, ce qui, après celle de l'année précédente, représente une nouvelle baisse significative, par rapport aux 25,3 % de 2013. (Voir le tableau 8 en annexe.)
- 3.5. La ventilation géographique des demandes initiales montre aussi des similitudes avec les années précédentes. La plus grande partie des demandes provenaient toujours de Belgique (29,3 %). En dehors de la Belgique et de l'Allemagne (11,9 %), aucun des États membres n'a dépassé 10 % des demandes. Ces deux pays sont suivis par l'Italie, la France, le Royaume-Uni et l'Espagne. (Voir le tableau 9 en annexe.)
4. Application des exceptions au droit d'accès
- 4.1. En 2014, le pourcentage de demandes complètement rejetées en phase initiale a diminué par rapport à l'année précédente (11,9 % en 2014, contre

⁵ Les pourcentages dans la partie narrative du rapport sont arrondis à la décimale la plus proche.

14,5 % en 2013). Comme précédemment, un accès intégral a été accordé dans près de trois cas sur quatre (72,8 % contre 73,4 % en 2013), tandis que le pourcentage de documents divulgués partiellement a affiché une tendance à la hausse par rapport aux années précédentes, pour atteindre 15,4 % (contre 10,7 % en 2013). (Voir le tableau 3 en annexe.)

- 4.2. Le nombre de cas dans lesquels la Commission a décidé, à la suite d'une demande confirmative, de divulguer intégralement des documents auxquels l'accès avait précédemment été refusé a légèrement diminué (18,8 % contre 20,1 % en 2013). Le nombre de cas dans lesquels un refus a été pleinement confirmé est resté quasiment identique (56,6 % en 2014 contre 56,1 % en 2013). Quant au nombre de cas dans lesquels un accès plus large a été accordé à la suite d'une demande confirmative, il a légèrement augmenté (24,6 % en 2014 contre 23,8 % en 2013). (Voir le tableau 6 en annexe.)
- 4.3. La fréquence de l'exception relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit comme principal motif de refus (intégral ou partiel) en phase initiale, par rapport à toutes les exceptions invoquées, a légèrement augmenté en comparaison de l'année précédente (25 %, contre 23,6 % en 2013). Il s'agit de l'exception la plus fréquemment invoquée, avant celle visant à protéger le processus décisionnel de la Commission, qui a été invoquée moins souvent qu'en 2013 (22,1 % en 2014 contre 27,1 % en 2013). (Voir le tableau 4 en annexe.)
- 4.4. La proportion de décisions initiales faisant valoir la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu comme principal motif de refus a fortement augmenté, passant de 16,3 % en 2013 à 21 % en 2014. La fréquence d'application de l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux a diminué (14,9 % en 2014 contre 16,1 % en 2013), tandis que celle de l'exception fondée sur la protection des relations internationales a augmenté (7,3 % en 2014 contre 6,2 % en 2013). (Voir le tableau 4 en annexe.)
- 4.5. Le motif le plus fréquemment invoqué pour confirmer une décision de refus d'accès a été, comme les années précédentes, la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, même s'il l'a été un peu moins que précédemment (33 % en 2014 contre 36,9 % en 2013). La fréquence d'application de l'exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu a augmenté (18,1 % en 2014 contre 16,1 % en 2013), tout comme celle de l'exception fondée sur la protection des intérêts commerciaux (16 % en 2014 contre 12 % en 2013). (Voir le tableau 7 en annexe.)
- 4.6. Globalement, la proportion de décisions invoquant la protection du processus décisionnel de la Commission a diminué, passant de 16,1 % en 2013 à 14,5 % en 2014. Alors que le nombre de décisions invoquant la protection d'avis destinés à l'utilisation interne après que la décision a été prise a diminué (passant de 5,5 % en 2013 à 3,2 % en 2014), il n'en a pas été de même pour les décisions invoquant la protection de processus décisionnels

en cours, qui ont augmenté (11,4 % en 2014, contre 10,6 % en 2013). La protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques a été invoquée plus fréquemment que l'année précédente (10,3 % en 2014 contre 6,9 % en 2013), tandis que la fréquence d'application de l'exception fondée sur la protection de la politique financière, monétaire ou économique a diminué, passant de 7,4 % en 2013 à 4,6 % en 2014.

5. Plaintes déposées auprès du Médiateur européen

5.1. En 2014, le Médiateur a clôturé les 20 plaintes suivantes déposées contre la Commission, relatives au traitement de demandes d'accès à des documents⁶:

8 dossiers clôturés avec un commentaire critique et/ou une autre remarque:

- 1743/2013/TN
- 1869/2013/AN
- 2275/2013/ANA
- 216/2009/TN
- 636/2012/DK
- 1076/2012/DK
- 1392/2012/DK
- 257/2013/OV

12 dossiers clôturés classés sans suite:

- 2011/2232
- 705/2012/BEH
- 145/2013/ANA
- 407/2013/ANA
- 2290/2013/MMN
- 2406/2013/EIS
- 176/2014/EIS
- 854/2014/SID
- 1034/2014/EIS
- 1144/2014/BEH
- 1145/2014/FOR
- 1629/2014/CK

5.2. Dans le courant de l'année, le Médiateur a ouvert 30 nouvelles enquêtes à la suite de plaintes portant à titre principal ou subsidiaire sur l'accès à des documents.

6. Contrôle juridictionnel

6.1. Tout comme les années précédentes, l'année 2014 a apporté son lot important de nouvelle jurisprudence.

⁶ Pour de plus amples informations sur chaque dossier, voir <http://www.ombudsman.europa.eu/fr/cases/home.faces>

6.2. La Cour de justice a rendu deux arrêts sur pourvoi dans les deux affaires suivantes:

- C-365/12 P - Commission européenne/EnBW Energie Baden-Württemberg AG
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160883&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=364447>)
- C-127/13 P - Guido Strack/Commission européenne
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=159344&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=FR&cid=364763>)

6.3. Le Tribunal a quant à lui rendu huit arrêts concernant le droit d'accès aux documents:

- T-181/10 - Reagens SpA/Commission européenne
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161566&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365084>)
- T-447/11 - Lian Catinis/Commission européenne
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162588&pageIndex=0&doclang=fr&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365011>)
- T-516/11 - MasterCard, Inc., MasterCard International, Inc. et MasterCard Europe/Commission européenne
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=158833&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=FR&cid=365325>)
- T-669/11 - Darius Nicolai Spirlea et Mihaela Spirlea/Commission européenne
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159482&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365393>)
- T-306/12 - Darius Nicolai Spirlea et Mihaela Spirlea/Commission européenne
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159472&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365451>)
- T-534/11 - Schenker AG/Commission européenne
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160027&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365564>)

- T-476/12 - Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH/Commission européenne
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162032&pageIndex=0&doclang=fr&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365610>)
 - T-304/13 P - Chris van der Aat e.a./Commission européenne
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162187&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365693>)
- 6.4. Dans une affaire, le Tribunal a rejeté le recours comme étant manifestement dépourvu de tout fondement en droit:
- T-603/11 - Ecologistas en Acción-CODA/Commission européenne
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=153216&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=FR&cid=365757>)
- 6.5. Dans l'affaire ci-après, le Tribunal a décidé qu'il n'y avait pas lieu de statuer:
- T-511/10 - Evropaïki Dynamiki/Commission
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82281&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365870>)
- 6.6. Neuf nouveaux recours ont été formés devant le Tribunal contre des décisions de la Commission en application du règlement (CE) n° 1049/2001:
- T-128/14 - Daimler/Commission
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152473&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366122>)
 - T-239/14 - Monard/Commission
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=154810&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366208>)
 - T-363/14 - Secolux/Commission
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=156103&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366258>)
 - T-424/14 - ClientEarth/Commission
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157459&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366342>)

- T-425/14 - ClientEarth/Commission
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157460&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366416>)
- T-498/14 - Deutsche Umwelthilfe/Commission
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157953&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366482>)
- T-755/14 - Herbert Smith Freehills/Commission
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161783&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366553>)
- T-796/14 - Philip Morris/Commission
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162349&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366652>)
- T-800/14 - Philip Morris/Commission
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162360&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366717>)

6.7. Par rapport à 2013, année durant laquelle cinq nouveaux pourvois avaient été formés devant la Cour de justice, un seul arrêt du Tribunal a fait l'objet d'un pourvoi:

- C-562/14 P - Suède/Commission
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161659&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366774>)

7. Conclusions

La nouvelle Commission présidée par M. Juncker est déterminée à améliorer la transparence. Cette volonté se traduit par la publication d'informations sur les personnes qui rencontrent ses responsables politiques et ses hauts fonctionnaires, par un élargissement de l'accès aux documents relatifs aux négociations sur le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) avec les États-Unis, par la révision du registre de transparence et par l'adoption du programme pour une meilleure réglementation.

En ce qui concerne le droit d'accès aux documents, la nouvelle Commission assure une large publication d'informations et de documents concernant ses activités législatives et non législatives. En outre, le droit d'accès aux documents sur demande, sous réserve de certaines exceptions limitées, est

prévu par les traités et constitue un instrument important qui permet à la Commission de donner corps à son engagement en faveur de la transparence. L'objectif de la Commission est de répondre à ces demandes de la manière la plus rapide et efficiente possible.

Si le nombre de demandes d'accès aux documents en phase initiale a légèrement diminué, passant de 6 525 en 2013 à 6 227 en 2014, le nombre de demandes confirmatives a continué d'augmenter pour la septième année consécutive, affichant une forte progression (27 %) et passant de 236 en 2013 à 300 en 2014. Cela démontre que les citoyens font de plus en plus usage de leur droit de recours légal contre une décision initiale prise par la Commission.

La Commission reste, de loin, l'institution qui traite le plus grand nombre de demandes initiales et de demandes confirmatives en vertu du règlement (CE) n° 1049/2001. Le nombre de demandes traitées par la Commission est plus de deux fois supérieur à celui que traitent le Conseil et le Parlement européen réunis.

Le volume de demandes d'accès et le taux élevé de divulgation de documents montrent que les citoyens européens utilisent activement leur droit d'accès aux documents et que ce droit a permis la mise à disposition d'un nombre important de documents en sus de l'abondante documentation déjà disponible sur le site web de la Commission.