

Bruxelles, le 3.10.2018
COM(2018) 663 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

sur l'application en 2017 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission

INTRODUCTION

En 2017, la Commission européenne a continué de concrétiser son attachement à renforcer la transparence et l'obligation de rendre des comptes. L'un des moyens pour ce faire consiste à encourager l'exercice effectif du droit d'accès aux documents¹ détenus par les institutions de l'UE. Ce droit est consacré par l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'UE, par l'article 15, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'UE et par le règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission².

Programme en faveur d'une plus grande transparence

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

En 2017, la Commission européenne a poursuivi la mise en œuvre de son programme pour une meilleure réglementation, qui vise à faire en sorte que l'Union européenne fonctionne mieux et de manière plus transparente, en veillant particulièrement à agir plus simplement et uniquement lorsque l'action est importante pour les citoyens. Depuis 2017, grâce à son programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), la Commission européenne s'efforce de recenser les possibilités de simplification et de réduction des coûts superflus à chaque fois qu'elle propose de réviser la législation existante. Les initiatives issues de ces travaux figurent chaque année dans le programme de travail de la Commission et peuvent être suivies dans le tableau de bord REFIT.

Dans le cadre de REFIT, la Commission européenne se concentre en particulier sur les domaines dans lesquels les entreprises et d'autres parties prenantes connaissent des coûts et des charges excessives. Pour ce faire, la Commission a créé la plateforme REFIT, un portail en ligne sur lequel chacun peut formuler des suggestions et recevoir des conseils d'un groupe d'experts de haut niveau. Depuis sa création, la plateforme REFIT a adopté 58 avis, en s'appuyant sur plus de 280 suggestions publiques relatives à la manière d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la législation de l'Union européenne.

En avril 2016, les trois institutions ont approuvé l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer». En 2017, elles ont poursuivi leur collaboration sur le concept de la future base de données législative commune prévue dans l'accord. Cet aspect étant convenu, les travaux sont en cours en vue de définir les spécifications détaillées et d'entamer la conception de l'outil futur, un portail convivial et destiné au grand public. Ce portail facilitera l'accès aux informations relatives aux processus législatifs en cours, présentées sous forme chronologique, et proposera des liens vers des sources plus détaillées.

En décembre 2017, le nouveau registre interinstitutionnel en ligne des actes délégués a été lancé³. Il s'agit d'un outil commun de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne donnant accès à l'ensemble du cycle de vie des actes délégués, dès le stade de leur planification par la Commission européenne jusqu'à leur publication au Journal officiel. Le registre contribue donc à renforcer la

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

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

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5221_fr.htm

transparence du processus d'élaboration, d'adoption et de contrôle des actes délégués et constitue un guichet unique pour les parties prenantes intéressées par ce type d'acte.

En 2017, la Commission européenne a poursuivi l'amélioration du registre des groupes d'experts, notamment en y ajoutant une nouvelle section consacrée aux réunions de groupes, qui présente les documents d'une manière plus ordonnée et plus conviviale. En outre, les synergies entre le registre des groupes d'experts et le registre de transparence ont été renforcées en garantissant le transfert automatique des données concernant la composition des groupes d'experts.

En parallèle, le registre de transparence a continué de s'enrichir de manière constante. Il est actuellement composé de plus de 11 000 entrées; 2 430 entités ont été ajoutées en 2017⁴, qui ont toutes adhéré à un code de conduite commun. Aujourd'hui, le registre de transparence compte parmi les plus complets du monde.

Une nouvelle solution informatique innovante a été élaborée et mise en œuvre pour améliorer la qualité générale des données et l'expérience des utilisateurs. En outre, depuis décembre 2017, le registre de transparence fournit automatiquement des informations sur les groupes d'experts de la Commission⁵ dans lesquels les inscrits ont été désignés. Ces informations sont extraites du registre des groupes d'experts de la Commission et d'autres entités similaires⁶.

Dans le cadre de la proposition de la Commission européenne concernant un nouvel accord interinstitutionnel relatif à un registre de transparence obligatoire⁷, le Parlement européen a adopté son mandat de négociation le 15 juin 2017⁸ et le Conseil de l'Union européenne a adopté le sien le 6 décembre 2017⁹. Deux réunions d'orientation interinstitutionnelles ont été organisées sous la présidence estonienne du Conseil de l'Union européenne, respectivement le 6 septembre 2017 et le 12 décembre 2017. Des représentants politiques des trois institutions ont convenu que les négociations sur un registre de transparence obligatoire de l'UE débuteraient début 2018. À la suite de réunions techniques préparatoires, la première réunion politique s'est déroulée le 16 avril 2018.

La transparence en ce qui concerne les règles d'éthique pour les commissaires et les anciens commissaires est garantie grâce à une page web spéciale du site Europa¹⁰.

En 2017, à l'occasion du discours annuel sur l'état de l'Union, le président Juncker a annoncé un nouveau code de conduite des membres de la Commission¹¹. Les dispositions

⁴ Si l'on tient compte uniquement des entités enregistrées et actives au 31.12.2017.

⁵ Il s'agit de personnes physiques nommées pour représenter un intérêt commun à plusieurs parties prenantes dans un domaine d'action particulier, qui ne représentent pas une partie prenante spécifique, mais une orientation stratégique commune à différentes organisations parties prenantes (les «membres de type B»); il s'agit aussi d'organisations au sens large, notamment des sociétés, des associations, des organisations non gouvernementales, des syndicats, des universités, des instituts de recherche, des cabinets d'avocats et des cabinets de consultants (les «membres de type C»), tel qu'énoncé dans la décision C(2016) 3301 de la Commission du 30.5.2016.

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=FR>

⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-627-FR-F1-1.PDF>

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20170622RES78125/20170622RES78125.pdf>

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/12/06/transparency-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/>

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_fr

¹¹ Décision de la commission du 31 janvier 2018 relative à un code de conduite des membres de la Commission européenne [C(2018) 700].

réactualisées fixent de nouvelles normes pour les règles éthiques en Europe. Ce nouveau code de conduite s'inscrit dans la droite ligne de la campagne que mène le président Juncker depuis le début de son mandat en faveur d'une transparence accrue et étend le délai de «viduité», d'une durée de 18 mois, à deux ans pour les anciens commissaires et à trois ans pour le président de la Commission européenne. La modernisation va plus loin encore et prévoit l'établissement de règles plus claires et de normes éthiques plus élevées, ainsi que l'introduction d'une plus grande transparence dans un certain nombre de domaines. Le nouveau code est entré en vigueur le 1^{er} février 2018.

En ce qui concerne la transparence proactive, au vu des nombreuses demandes d'accès aux documents relatifs aux frais de mission des commissaires qu'elle a reçues, la Commission européenne a décidé¹², le 12 septembre 2017, de publier tous les deux mois un aperçu des frais de mission de chacun de ses membres. Ces aperçus réguliers couvrent l'ensemble des missions effectuées, sauf si la publication de ces informations devait porter atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité publique, la défense et les affaires militaires, les relations internationales ou la politique financière, monétaire ou économique de l'Union ou d'un État membre. Les premiers aperçus ont été publiés fin février 2018.

Dans le cadre de son engagement en faveur de la transparence formulé dans la nouvelle stratégie commerciale de l'UE «Le commerce pour tous», la Commission européenne a publié sur un site web spécialisé¹³ les textes de négociation et les rapports des derniers cycles concernant les accords commerciaux existants et les négociations commerciales en cours de l'UE avec des pays tiers.

La Commission européenne a également décidé d'adopter une approche globale de la transparence et de garantir un niveau maximal d'ouverture lors du processus de négociation avec le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. La Commission a également fait part de cette décision dans sa communication sur l'état d'avancement des négociations avec le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne, dans laquelle elle a confirmé que «les négociations se sont déroulées dans un climat de transparence jamais vu auparavant». En 2017, la Commission européenne a publié, de façon proactive, de nombreux documents d'importance sur un site web dédié. Il s'agit notamment de projets de positions pour certains sujets de négociation, de documents de prise de position de l'UE, de calendriers des cycles de négociation, de notes techniques conjointes entre l'UE et le Royaume-Uni, du rapport conjoint sur les progrès réalisés au cours de la phase 1 des négociations et du projet d'accord de retrait.

Accès aux documents

Dans le cadre du programme en faveur d'une plus grande transparence, le droit d'accès aux documents est un élément important de l'engagement de la Commission européenne en faveur de la transparence. En plus de donner accès aux documents en sa possession, à la suite de demandes spécifiques reçues au titre du règlement (CE) n° 1049/2001, la Commission européenne a également publié, de façon proactive et conviviale, toute une série d'informations et de documents, tant dans ses divers registres publics que sur ses pages web.

¹² Décision de la Commission du 12 septembre 2017 relative à un code de conduite des membres de la Commission européenne [C(2017) 6200].

¹³ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395>

Le présent rapport, établi en application de l'article 17, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1049/2001, donne un aperçu de la façon dont la Commission européenne a appliqué les règles sur l'accès aux documents en 2017. Il repose sur des données statistiques qui sont résumées en annexe¹⁴. Les statistiques indiquent le nombre de demandes reçues en 2017 et les réponses qui leur ont été données, et non le nombre de documents demandés ou (partiellement) divulgués, qui a été de loin plus élevé.

Les demandeurs peuvent demander l'accès à un seul document, mais, le plus souvent, ils demandent à accéder à de multiples documents, voire à des dossiers complets relatifs à un sujet ou à une procédure spécifique. Les statistiques témoignent de l'importance que revêt le droit d'accès aux documents dans le cadre de la politique globale de la Commission européenne en matière de transparence. Les documents demandés ont été intégralement ou partiellement divulgués dans 82 % des 6 255 cas en phase initiale, tandis qu'un accès plus large, voire intégral, a été accordé dans 46,9 % des 299 cas au stade de la demande confirmative.

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 ont désigné au moins un expert juridique, agissant en qualité de «coordinateur pour l'accès aux documents», dans le cadre de cette tâche. En fonction de la taille du service et du nombre de demandes reçues, les employés bénéficient généralement de l'aide de quelques membres du personnel administratif et d'appui. Le coordinateur organise les projets de réponses avec les unités responsables des domaines politiques de fond.

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. Dix équivalents temps plein (gestionnaires de dossier et personnel administratif) se consacrent à cette tâche au sein du secrétariat général. Outre l'examen des réponses initiales, ils sont tenus de fournir des orientations, une formation et des conseils horizontaux à l'ensemble des directions générales et des services de la Commission européenne concernant l'application du règlement (CE) n° 1049/2001. Ils gèrent également le système informatique à l'échelle de la Commission pour ce qui est de la gestion des demandes initiales et confirmatives d'accès aux documents. Cet aspect est 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 nécessité de renforcer la transparence dans ce domaine mettent en évidence le besoin de consacrer des ressources humaines et informatiques suffisantes à la Commission européenne pour garantir la gestion efficace des demandes d'accès aux documents et obtenir les meilleurs résultats pour les citoyens.

¹⁴ Sauf indication contraire, les statistiques présentées dans le présent rapport sont fondées sur les chiffres extraits des applications informatiques de la Commission européenne le 13 mars 2018. Les pourcentages dans la partie narrative du rapport sont arrondis à la décimale la plus proche.

1. REGISTRES ET SITES INTERNET

En 2017, 18 825 nouveaux documents, relevant des catégories C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC et SWD¹⁵, ont été ajoutés au registre des documents de la Commission¹⁶ (voir le tableau 1 en annexe). Aucun document sensible¹⁷ relevant d'une de ces catégories de documents n'a été créé ni reçu par la Commission européenne en 2017.

En 2017, le site «Accès aux documents», accessible sur le serveur Europa¹⁸, a enregistré une diminution du nombre de visites (12 618 contre 15 496 en 2016) et du nombre de pages visualisées (16 876 par rapport à 23 290 en 2016, voir le tableau 2 en annexe).

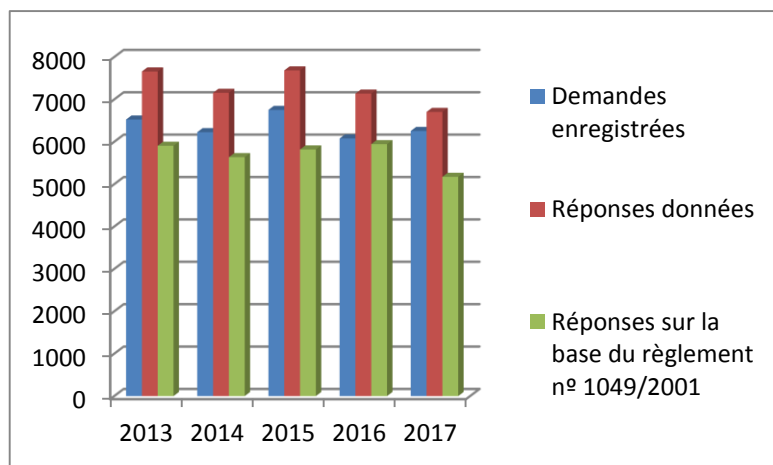
Les deux plateformes sont devenues des outils de recherche importants permettant aux citoyens de participer de manière plus intense et plus active au processus de prise de décision de la Commission et à la politique de celle-ci en matière d'accès aux documents.

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

En 2017, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont continué à organiser des réunions techniques régulières au niveau administratif, en vue de partager leur expérience, d'élaborer des bonnes pratiques et de garantir l'application cohérente du règlement (CE) n° 1049/2001.

3. ANALYSE DES DEMANDES D'ACCES

3.1. Nombre de demandes



En 2017, le nombre de **demandes initiales** a augmenté de près de 3 % (6 255 contre 6 077 en 2016). Le nombre de réponses initiales données sur la base du règlement (CE) n° 1049/2001 a quant à lui diminué d'environ 6 % (tombant de 7 137 en 2016 à 6 704 en 2017)¹⁹.

¹⁵ C: actes autonomes de la Commission; COM: propositions législatives de la Commission et autres documents communiqués aux autres institutions et leurs documents préparatoires; JOIN: actes conjoints de la Commission et de la haute représentante; OJ: ordres du jour des réunions de la Commission; PV: procès-verbaux des réunions de la Commission; SEC: documents de la Commission qui n'entrent dans aucune des autres séries; SWD: documents de travail des services de la Commission.

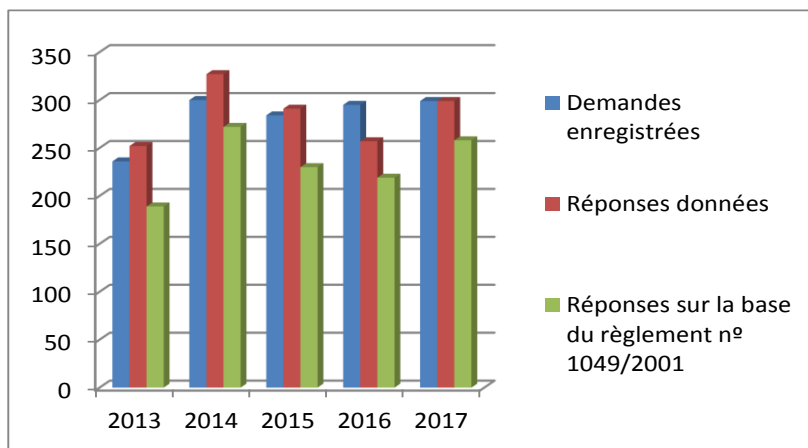
¹⁶ Chiffre similaire à celui de 2016 (18 523).

¹⁷ Aux fins de l'application du règlement (CE) n° 1049/2001, les documents sensibles sont les documents classifiés «top secret», «secret» ou «confidentiel» [voir l'article 9, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1049/2001].

¹⁸ Accès aux documents: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_fr.htm.

¹⁹ Ce nombre comprend également les réponses dans lesquelles la Commission européenne a confirmé ne pas posséder les documents demandés. Dans ce cas, les demandeurs ont le droit de contester

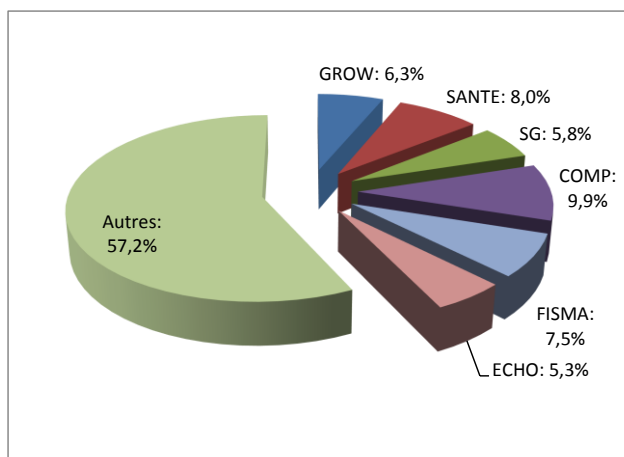
En ce qui concerne les **demandes confirmatives** de réexamen, par la Commission européenne, de réponses initiales refusant intégralement ou partiellement l'accès aux documents, leur nombre a connu une légère augmentation de 1 % (299 en 2017 contre 295 en 2016), poursuivant ainsi la tendance à la hausse constante observée depuis 2016. Les réponses confirmatives données sur la base du règlement (CE) n° 1049/2001 ont augmenté sensiblement (+15 %), passant de 219 en 2016 à 258 en 2017.



Le nombre de demandes confirmatives traitées en 2017 était encore plus élevé car, dans certains cas, les demandes émanant d'un même demandeur ont été regroupées et traitées dans une seule réponse (voir le tableau 5 en annexe).

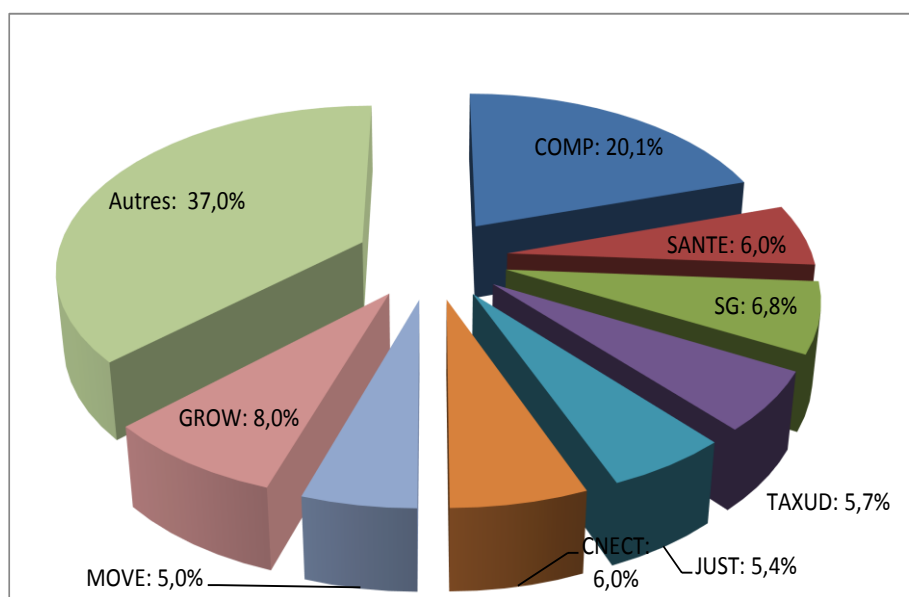
3.2. Proportion de demandes par direction générale/service de la Commission européenne (annexe – tableau 10).

La direction générale de la concurrence a reçu le plus grand nombre de **demandes initiales** (9,9 % du total par rapport à 7,2 % en 2016), tandis que la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire, qui a vu le nombre de demandes qui lui étaient adressées baisser légèrement de 8,0 % en 2016 à 7,9 % en 2017, arrive en deuxième position. Arrive ensuite en troisième position la direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux, avec un nombre de demandes initiales d'accès aux documents qui est passé de 5,6 % à 7,5 % en 2017.



La direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (6,3 %), le secrétariat général (5,8 %) et la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (5,3 %) ont été les seules autres DG à recevoir chacune plus de 5 % de l'ensemble des demandes initiales. Les autres services de la Commission européenne représentaient chacun 4 % ou moins de l'ensemble des demandes initiales.

S'agissant des **demandes confirmatives** reçues par le secrétariat général, le pourcentage le plus élevé concernait les réponses initiales données par la direction générale de la concurrence (20,1 % en 2017 contre 15,9 % en 2016). Vient ensuite la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (8,0 % contre 5,86 % en 2016). La direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire et la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies se sont partagé la troisième place, chacune représentant 6,0 % de réponses initiales (par rapport, respectivement, à 10,2 % et 2,7 % en 2016).

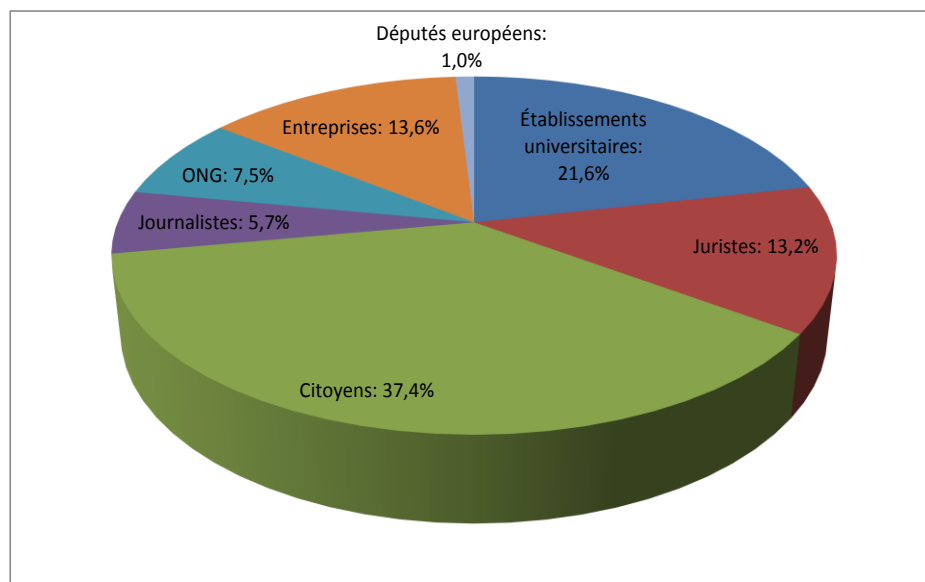


Les réponses initiales de trois autres services de la Commission européenne donnent respectivement lieu à plus de 5 % de l'ensemble des demandes confirmatives (la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière, la direction générale de la justice et des consommateurs, la direction générale de la mobilité et des transports). Les réponses initiales apportées par les autres services de la Commission européenne représentent moins de 5 % des demandes de réexamen confirmatif.

3.3. Catégorie socioprofessionnelle des demandeurs²⁰ (voir le tableau 8 en annexe)

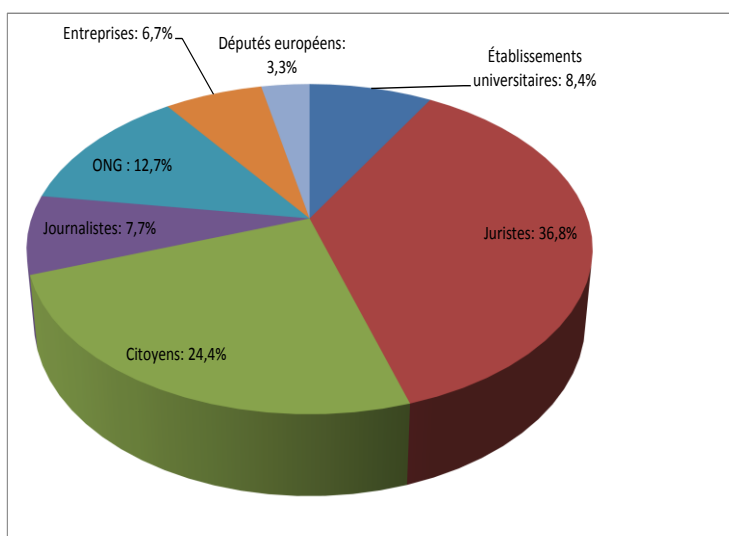
En 2017, la plupart des **demandes initiales** ont continué d'émaner de citoyens, lesquels sont à l'origine de 37,4 % de l'ensemble des demandes (38,3 % en 2016). La deuxième place est occupée par les établissements universitaires et les groupes de réflexion (21,6 % en 2017 par rapport à 16,0 % en 2016). Les entreprises et les professionnels du droit ont formé la troisième catégorie la plus active, comptant respectivement pour 13,6 % et 13,2 % des demandes initiales (par rapport, respectivement, à 9,7 % et 13,5 % en 2016).

²⁰ Dans leur demande, les demandeurs peuvent indiquer (sans y être tenus) leur catégorie socioprofessionnelle (en choisissant l'une des sept catégories proposées). À des fins statistiques, le profil «citoyens» couvre les demandeurs qui ont indiqué «citoyen» comme profil ainsi que les demandeurs qui n'ont pas indiqué leur catégorie socioprofessionnelle (c'est-à-dire qui n'ont choisi aucune des sept catégories proposées).



La quatrième place est occupée par la société civile (ONG) (7,5 % contre 11,9 % en 2016); viennent ensuite les journalistes (5,7 %, contre 5,9 % en 2016) et les députés du Parlement européen (1,0 % en 2017 contre 4,8 % en 2016).

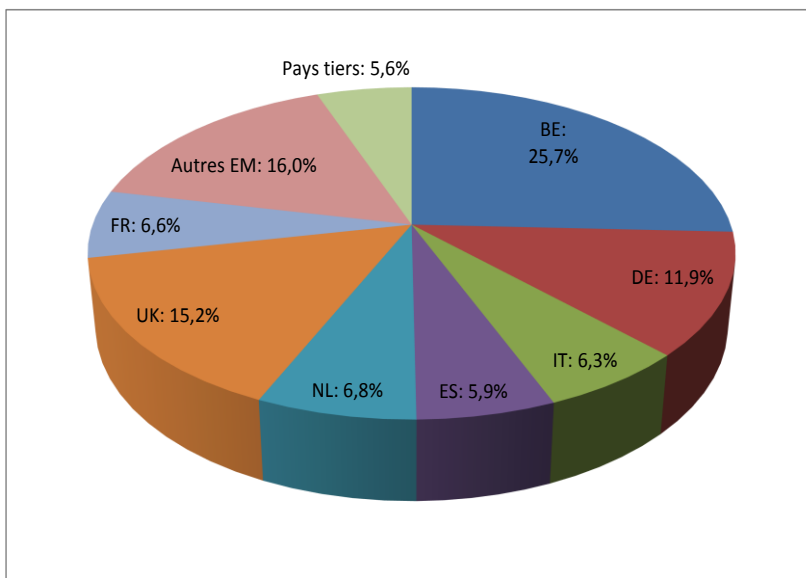
En 2017, la plupart des **demandes confirmatives** ont émané de professionnels du droit, lesquels sont à l'origine de près de 37 % de l'ensemble des demandes (36,8 % contre 26,4 % en 2016). Les citoyens ont été la deuxième catégorie de demandeurs la plus active, avec 24,4 % de l'ensemble des demandes (contre 30,2 % en 2016).



Ils sont suivis par la société civile (ONG), qui compte pour 12,7 % des demandes (24,8 % en 2016). Les établissements universitaires et les groupes de réflexion occupent la quatrième place avec 8,4 % (4,4 % en 2016), tandis que les journalistes arrivent en cinquième position avec 7,7 % des demandes (8,1 % en 2016) et les entreprises en sixième position avec 6,7 % (3,1 % en 2016).

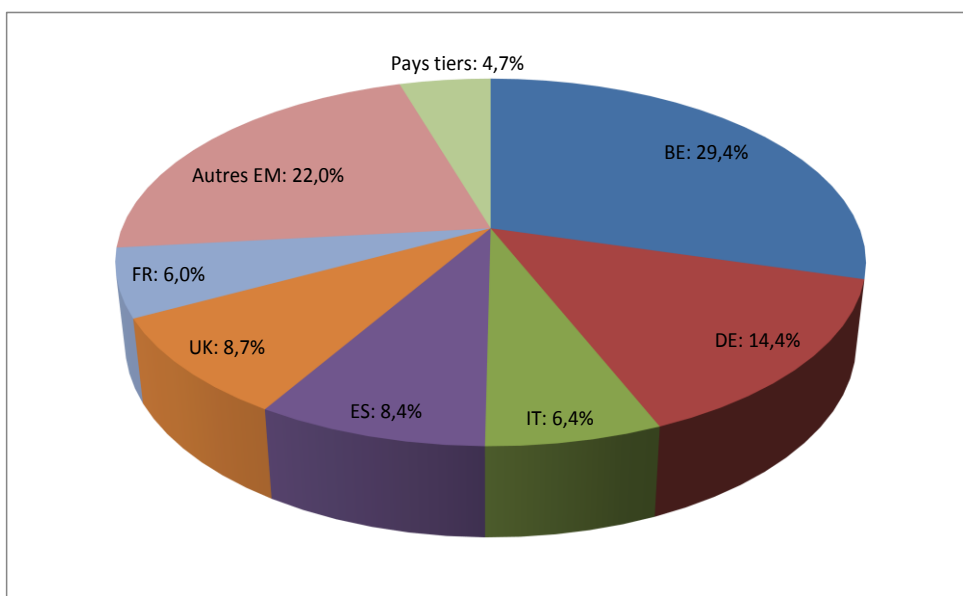
3.4. Origine géographique des demandeurs (voir le tableau 9 en annexe)

En ce qui concerne la ventilation géographique des **demandes initiales**, la plus grande partie d'entre elles provenait toujours de demandeurs résidant ou établis en Belgique (25,7 % contre 27,2 % en 2016), au Royaume-Uni (avec forte progression de 10,0 % en 2016 à 15,2 % en 2017) et en Allemagne (11,9 % contre 12,6 % en 2016). Viennent ensuite les Pays-Bas, la France, l'Italie et l'Espagne, chacun de ces pays représentant plus de 5 % de l'ensemble des demandes. Les demandes provenant des 21 autres États membres représentaient, pour chacun, moins de 3 % de l'ensemble des demandes.



Le droit d'accès aux documents a également continué d'être exercé par des demandeurs résidant ou ayant leur siège dans des pays tiers, leurs demandes initiales s'élevant à 5,62 % de l'ensemble des demandes de ce type (4,1 % en 2016).

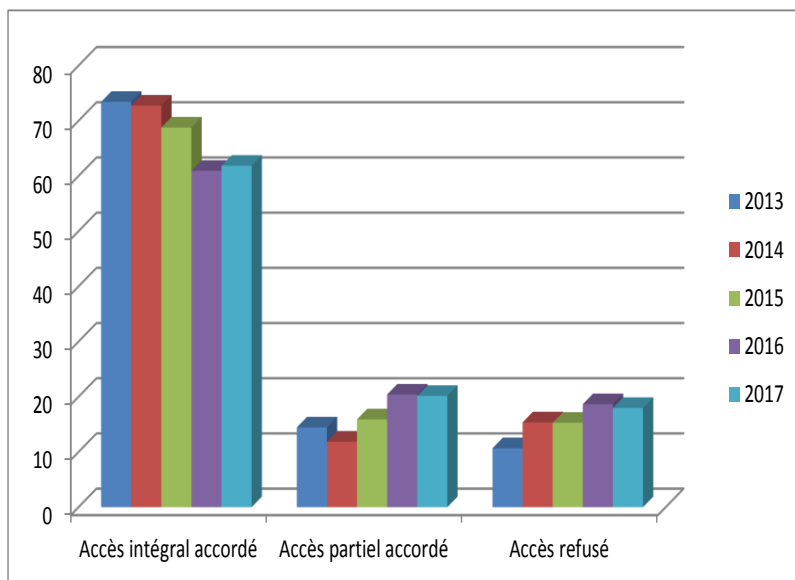
En ce qui concerne la ventilation géographique des **demandes confirmatives**, la plus grande partie d'entre elles, et de loin, provenait de la Belgique (29,4 % contre 33,2 % en 2016), suivie par l'Allemagne (14,4 % contre 13,2 % en 2016). Le Royaume-Uni (8,7 %), l'Espagne (8,4 %), l'Italie (6,4 %) et la France (6,0 %) étaient les seuls autres États membres d'où provenaient plus de 5 % des demandes.



Les demandes provenant des 21 autres États membres représentaient, pour chacun, 3 % ou moins de l'ensemble des demandes. Enfin, les demandes émanant de demandeurs résidant ou ayant leur siège dans des pays tiers ont représenté 4,7 % de l'ensemble des demandes (contre 3,7 % en 2016).

4. APPLICATION DES EXCEPTIONS AU DROIT D'ACCES

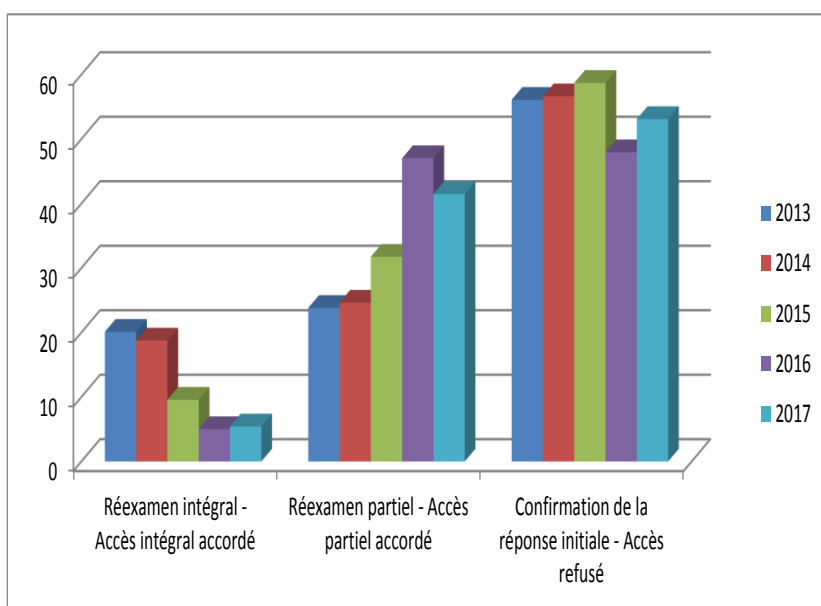
4.1. Types d'accès accordés



En 2017, l'accès intégral ou partiel aux documents a été accordé dans plus de 82 % des cas en **phase initiale** (82,0 % contre 81,3 % en 2016). L'accès intégral a continué d'être accordé dans près de 62 % des cas, ce qui représente une légère augmentation par rapport à l'année précédente (60,9 %).

Le pourcentage de documents divulgués partiellement a été stable (20,2 % en 2017 contre 20,4 % en 2016). Par rapport à 2016 (18,7 %), un pourcentage légèrement plus faible (17,98 %) des demandes a été intégralement rejeté - voir le tableau 4 en annexe.

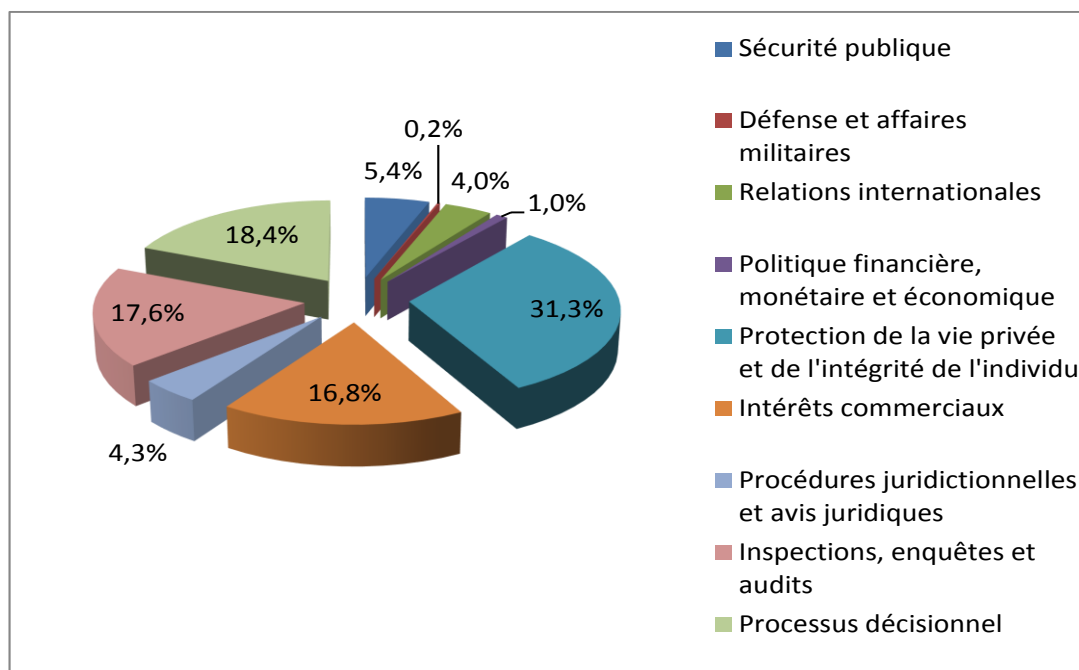
En 2017, près d'une réponse initiale sur deux ayant fait l'objet d'une demande confirmative a été (intégralement ou partiellement) infirmée en **phase confirmative** (46,9 % en 2017 contre 52 % en 2016). Le pourcentage de demandes confirmatives ayant abouti à un accès intégral en phase confirmative a été légèrement plus élevé (5,4 %) qu'en 2016 (5,0 %) - voir le tableau 6 en annexe.



Dans 41,5 % des cas, un accès plus large (sans être intégral) qu'en phase initiale a été accordé (soit une baisse par rapport aux 47,3 % de 2016). En phase confirmative, les refus intégraux en phase initiale ont été confirmés dans 53,1 % des cas (contre 47,9 % en 2016).

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

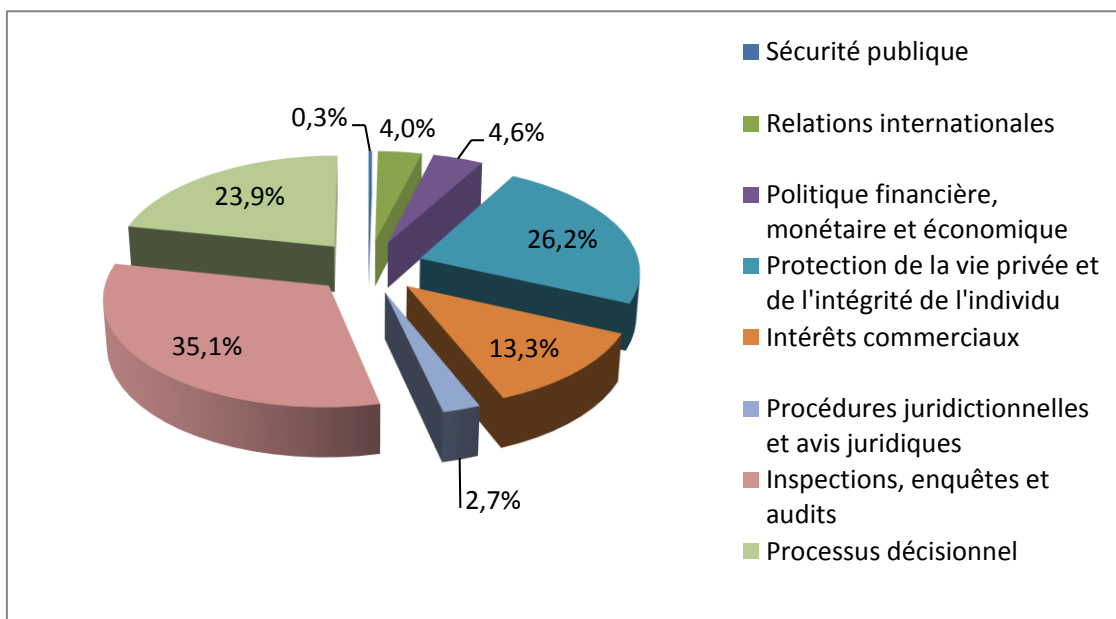
La protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu est restée le principal motif de refus (intégral ou partiel) d'accès en **phase initiale**. Le nombre de demandes refusées sur cette base reste constant, à 31,3 %. Comme les années précédentes, un grand nombre de refus partiels s'explique par la nécessité, découlant de la législation applicable en matière de protection des données, d'occulter les noms des agents n'appartenant pas à l'encadrement supérieur ou des représentants de tiers qui figurent dans les documents.



La deuxième exception la plus fréquemment invoquée a été la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit (17,6 % en 2017 contre 16,2 % en 2016). L'exception visant à protéger les intérêts commerciaux, qui occupe la troisième place, a été plus souvent invoquée qu'en 2016 (16,8 % en 2017 contre 13,7 % en 2016).

L'utilisation relative de l'exception ayant trait à la protection du processus décisionnel de la Commission a légèrement baissé (16,3 % en 2017 contre 18,8 % en 2016). L'exception visant à protéger l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité publique, dont l'augmentation a été la plus marquée en 2016, a diminué et occupe la cinquième place (5,4 % en 2017 contre 7,3 % en 2016).

En **phase confirmative**, 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, avec un pourcentage en hausse de 57 % par rapport à l'année précédente (35,1 % en 2017 contre 20,3 % en 2016). À la deuxième place figure l'exception visant à protéger la vie privée et l'intégrité de l'individu (26,2 % contre 28,3 % en 2016). L'exception visant à protéger les intérêts commerciaux a été moins souvent invoquée (13,3 % en 2017 contre 15,9 % en 2016), ce qui la place en troisième position.



Les quatrième et cinquième places sont occupées, respectivement, par les exceptions relatives à la protection du processus décisionnel de la Commission (11,9 % contre 20,3 % en 2016) et à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la politique financière, monétaire ou économique de l'UE ou d'un État membre (4,7 % contre 2,8 % en 2016).

5. PLAINTES AUPRES DU MEDIATEUR EUROPEEN

En 2017, le Médiateur européen a clôturé 25 plaintes déposées contre la Commission européenne, relatives au traitement de demandes d'accès à des documents²¹. Six d'entre elles ont été clôturées, avec des remarques complémentaires ou des commentaires critiques²². À titre de comparaison, en 2016, le Médiateur européen avait clôturé un nombre moins élevé de plaintes (21), dont un nombre similaire (6) avec des remarques complémentaires ou des commentaires critiques²³.

En 2017, le Médiateur européen a ouvert 25 nouvelles enquêtes dans le cadre desquelles l'accès aux documents constituait la partie principale ou subsidiaire de la plainte (chiffre en forte augmentation par rapport à 2016, année au cours de laquelle 12 nouvelles enquêtes avaient été ouvertes, reflétant l'importance accrue accordée par le Médiateur à ce domaine d'activité).

6. CONTROLE JURIDICTIONNEL

En 2017, les juridictions de l'UE ont apporté leur lot important de nouvelle jurisprudence, qui influencera la pratique de la Commission européenne dans le cadre du règlement (CE) n° 1049/2001.

²¹ Les statistiques concernent les affaires traitées par le Médiateur européen pour tous les services de la Commission européenne à l'exception de l'Office européen de lutte antifraude.

²² 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.

²³ Les six dossiers clôturés avec une remarque complémentaire ou un commentaire critique sont les suivants: 2012/0803/TN, 2013/369/TN, 2014/0852/LP, 2014/1871/JN, 2014/2063/PMC et 2015/437/OMB. Trois dossiers ont été clôturés avec des suggestions d'amélioration et 12 sans aucune action supplémentaire.

6.1. La Cour de justice

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

Dans l'affaire *Saint-Gobain Glass Deutschland contre Commission européenne*²⁴, relative à l'accès aux documents des États membres sur l'information environnementale, en particulier sur les quotas d'émission, la Cour a estimé que la notion de «processus décisionnel» visée par les dispositions en matière d'exceptions de l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1049/2001 a trait au secret des délibérations des autorités publiques, mais ne couvre pas l'intégralité de la procédure administrative ayant abouti à la décision.

Elle a indiqué en outre que l'interprétation stricte de l'article 4, paragraphe 3, à la lumière de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1367/2006 (convention d'Aarhus) implique également que le caractère interne des documents ou le risque de pressions extérieures ne sont pas suffisants pour démontrer un préjudice grave.

Dans deux arrêts, la Cour a clarifié plus avant la mesure dans laquelle les documents faisant partie d'une procédure administrative ou judiciaire en cours peuvent faire l'objet d'une présomption générale de non-divulgence.

Dans son arrêt *République française contre Carl Schlyter*²⁵, la Cour de justice a défini, pour la première fois, la notion d'«enquête» visée à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001. Elle a indiqué que l'exigence de transparence sous-tendant la directive (UE) 2015/1535 (anciennement la directive 98/34/CE) s'applique également, en principe, aux avis circonstanciés émis par la Commission ou par un État membre. Ce principe s'applique normalement aussi aux observations formulées par ces derniers. Selon ces directives, aucune présomption générale de non-divulgence ne peut s'appliquer aux documents détenus par la Commission européenne dans le cadre de procédures de notification. Il convient plutôt de dresser la liste de ces documents et de les évaluer séparément.

Dans son arrêt *Suède et Spirlea contre Commission européenne*²⁶, la Cour a décidé que les documents afférents à une procédure en manquement au cours de la phase précontentieuse d'une enquête menée dans le cadre d'une procédure EU Pilot peuvent bénéficier de la présomption générale de confidentialité, conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

Dans son arrêt *Commission européenne contre Patrick Breyer*²⁷, la Cour de justice a conclu que les mémoires déposés par les parties dans le cadre de procédures juridictionnelles devant les juridictions de l'UE n'étaient pas exclus du champ d'application du règlement (CE) n° 1049/2001. Le fait que la Commission européenne ait reçu les mémoires par l'intermédiaire de la Cour elle-même n'a aucune conséquence sur l'application du règlement (CE) n° 1049/2001, étant donné que la Commission européenne détient les documents.

²⁴ Arrêt du 13 juillet 2017 dans l'affaire *Saint-Gobain Glass Deutschland contre Commission européenne*, C-60/15 P, EU:C:2017:540.

²⁵ Arrêt du 7 septembre 2017 dans l'affaire *République française contre Carl Schlyter*, C-331/15 P, EU:C:2017:639.

²⁶ Arrêt du 11 mai 2017 dans l'affaire *Suède et Spirlea contre Commission européenne*, C-562/14 P, EU:C:2017:356.

²⁷ Arrêt du 18 juillet 2017 dans l'affaire *Commission européenne contre Patrick Breyer*, C-213/15 P, EU:C:2017:563.

Dans l'affaire *Rainer Typke contre Commission européenne*²⁸, la Cour a confirmé que le droit d'accès aux documents des institutions ne concerne que les documents existants et en possession de l'institution concernée et que le règlement (CE) n° 1049/2001 ne saurait être invoqué afin d'obliger une institution à créer un document qui n'existe pas. Il s'ensuit qu'une demande d'accès qui conduirait la Commission européenne à créer un nouveau document, même sur la base d'éléments figurant déjà dans des documents existants et détenus par elle, sort du cadre du règlement (CE) n° 1049/2001.

6.2. Le Tribunal

Le Tribunal a rendu 14 arrêts concernant le droit d'accès aux documents dans des affaires où la Commission était partie à la procédure.

Dans quatre affaires, il a jugé que le recours tendant à l'annulation de la décision de la Commission européenne était irrecevable²⁹. Dans une affaire, il n'a pas été statué sur le recours³⁰.

Dans cinq affaires, le Tribunal a rejeté le recours de la requérante tendant à l'annulation de la décision de confirmation de la Commission européenne sur l'accès aux documents, en confirmant la position de la Commission³¹. Dans deux affaires, le Tribunal a (partiellement) annulé la décision de la Commission européenne³².

De manière générale, en ce qui concerne les **demandes ayant une vaste portée**, le Tribunal a confirmé que l'institution peut refuser l'accès si l'examen individuel représente une charge administrative disproportionnée et si le requérant refuse de coopérer en vue de trouver un arrangement équitable. L'institution n'est pas tenue d'expliquer le motif pour lequel elle n'a pas envisagé d'autres options que le refus. Elle n'est pas tenue non plus, en pareil cas, de divulguer les documents pour lesquels elle a déjà procédé à un examen individuel dans le cadre de l'évaluation de la charge administrative.

En ce qui concerne les intérêts commerciaux, le Tribunal a estimé que les documents présentés au titre du règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances, instituant une agence européenne des produits chimiques, ne bénéficient pas automatiquement d'une présomption générale de refus d'accès. Le fait qu'un document soit protégé par des droits de propriété intellectuelle découlant de la

²⁸ Arrêt du 11 janvier 2017 dans l'affaire *Rainer Typke contre Commission européenne*, C-491/15 P, EU:C:2017:5.

²⁹ Ordonnance du 7 juin 2017 dans l'affaire *Fabio De Masi contre Commission européenne*, T-11/16, EU:T:2017:385; ordonnance du 4 mai 2017 dans l'affaire *Fabio De Masi contre Commission européenne*, T-341/16, EU:T:2017:301; ordonnance du 19 juillet 2017 dans l'affaire *Fabio De Masi contre Commission européenne*, T-423/16, EU:T:2017:546; ordonnance du 5 juillet 2017 dans l'affaire *European Environmental Bureau (EEB) contre Commission européenne*, T-448/15, EU:T:2017:503.

³⁰ ordonnance du 14 décembre 2017 dans l'affaire *Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH contre Commission européenne*, T-475/17 P, EU:T:2017:919.

³¹ Arrêt du 23 janvier 2017 dans l'affaire *Association Justice & Environment, z.s. contre Commission européenne*, T-727/15, EU:T:2017:18; arrêt du 28 mars 2017 dans l'affaire *Deutsche Telekom AG contre Commission européenne*, T-210/15, EU:T:2017:224; arrêt du 5 avril 2017 dans l'affaire *République française contre Commission européenne*, T-344/15, EU:T:2017:250; arrêt du 7 septembre 2017 dans l'affaire *AlzChem AG contre Commission européenne*, T-451/15, EU:T:2017:588; arrêt du 18 mai 2017 dans l'affaire *Steven Verschuur contre Commission européenne*, T-877/16, EU:T:2017:353.

³² arrêt du 28 avril 2017 dans l'affaire *Gameart sp. z o.o. contre Commission européenne*, T-264/15, EU:T:2017:290; arrêt du 27 avril 2017 dans l'affaire *Germanwings GmbH contre Commission européenne*, T-375/15, EU:T:2017:289.

législation sectorielle n'implique pas automatiquement que ce document doive être considéré comme un secret d'affaires. Dans certains cas, il peut être considéré que la divulgation de documents faisant état de niveaux d'exposition à des substances chimiques dangereuses est justifiée par un intérêt public supérieur³³.

En ce qui concerne les **objectifs des activités d'enquête**, le Tribunal a confirmé la présomption générale de non-accessibilité de documents relatifs à un dossier d'aides d'État. Il a également précisé que l'argumentation développée dans une décision de confirmation ne peut consister en une simple référence à l'argumentation mentionnée dans d'autres documents (annexés), même si ceux-ci peuvent être utilisés pour étayer des parties spécifiques du raisonnement³⁴.

Le tribunal a par ailleurs à nouveau confirmé que, si la protection de la santé publique et de l'environnement est d'intérêt public, des considérations générales relatives au principe de transparence et au droit du public d'être informé sur le travail des institutions ne sauraient justifier la divulgation de documents afférents à la phase précontentieuse d'une procédure en manquement³⁵.

En outre, le Tribunal a confirmé la position adoptée dans des arrêts antérieurs, selon laquelle une institution de l'UE, aux fins d'apprécier une demande d'accès à des documents détenus par elle, peut prendre en compte plusieurs motifs de refus visés à l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001. En l'espèce, concernant des activités d'enquête, il a estimé que la divulgation de ces documents serait susceptible de porter atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises impliquées ainsi qu'à la protection des objectifs des activités d'enquête relatives à celle-ci³⁶.

En ce qui concerne les documents ayant un lien pertinent avec une procédure judiciaire au niveau de l'UE, le Tribunal a confirmé que les exceptions relatives à la **protection des procédures juridictionnelles** et à la **protection des activités d'enquête** ne s'appliquent pas lorsque les documents en cause ne sont pas rédigés dans le cadre d'une procédure juridictionnelle spécifique, et que l'ouverture de la phase précontentieuse d'une procédure en manquement à l'encontre d'un État membre n'est pas raisonnablement prévisible. La mention de procédures futures dans le cadre d'une éventuelle procédure en manquement n'est pas suffisante. De même, l'exception relative aux objectifs des activités d'enquête ne s'applique pas lorsque la procédure au titre de la directive (UE) 2015/1535 (anciennement la directive 98/34/CE) est clôturée sans qu'aucune suite ne soit prévue par la Commission européenne car, dans de telles circonstances, l'ouverture d'une procédure en manquement demeure purement hypothétique³⁷.

Dans le même arrêt, le Tribunal a confirmé que, avant de refuser l'accès à un document émanant d'un État membre, l'institution doit examiner si ce dernier a fondé son opposition sur les exceptions matérielles prévues à l'article 4, paragraphes 1 à 3, et doit

³³ Arrêt du 13 janvier 2017 dans l'affaire *Deza, a.s. contre Agence européenne des produits chimiques*, T-189/14, EU:T:2017:4.

³⁴ Arrêt du 27 avril 2017 dans l'affaire *Germanwings GmbH contre Commission européenne*, T-375/15, EU:T:2017:289.

³⁵ Arrêt du 23 janvier 2017 dans l'affaire *Association Justice & Environment, z.s. contre Commission européenne*, T-727/15, EU:T:2017:18.

³⁶ Arrêt du 28 mars 2017 dans l'affaire *Deutsche Telekom AG contre Commission européenne*, T-210/15, EU:T:2017:224.

³⁷ Arrêt du 5 avril 2017 dans l'affaire *République française contre Commission européenne*, T-344/15, EU:T:2017:250.

s'assurer de l'existence des motivations qu'il a fournies et en faire état dans la décision adoptée par elle.

En ce qui concerne les demandes d'accès aux documents reçus au titre de la législation nationale, soumises par les États membres à la Commission européenne en application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001, le Tribunal a jugé que l'institution n'est pas compétente pour accepter les demandes de documents qui n'émanent pas d'elle, que celle-ci détienne ou non de tels documents³⁸.

En 2017, le Tribunal n'a pas rendu d'arrêts relatifs au droit d'accès aux documents concernant des pourvois contre des décisions du Tribunal de la fonction publique dans des affaires où la Commission européenne était partie à la procédure.

6.3. Affaires pendantes

En 2017, 15 nouveaux recours ont été formés devant le Tribunal contre des décisions de la Commission européenne en application du règlement (CE) n° 1049/2001³⁹. Par ailleurs, un nouveau recours a été formé devant la Cour de justice contre un arrêt du Tribunal dans une affaire où la Commission européenne était partie à la procédure⁴⁰.

7. CONCLUSIONS

En 2017, la Commission européenne a continué de concrétiser son attachement à une plus grande transparence, tant dans le cadre du règlement (CE) n° 1049/2001 que dans celui, plus large, de son programme en faveur d'une plus grande transparence. Les publications proactives de la Commission européenne ont contribué à améliorer la qualité et la quantité des informations et des documents mis à la disposition du grand public sur ses sites web.

Cela s'est traduit, entre autres, par la mise en œuvre progressive du programme pour une meilleure réglementation, par sa politique en matière de «pantouflage», par sa proposition d'accord interinstitutionnel relatif à un registre de transparence obligatoire, ainsi que par plusieurs initiatives visant à renforcer la transparence de manière proactive. Parmi celles-ci figurent: la publication systématique d'informations sur les réunions organisées entre ses responsables politiques, ses hauts fonctionnaires et les parties prenantes; la publication de documents pertinents sur les négociations de retrait en cours avec le Royaume-Uni; le lancement du nouveau registre interinstitutionnel en ligne des actes délégués et la publication régulière des frais de mission de chaque commissaire.

³⁸ Arrêt du 28 avril 2017 dans l'affaire *Gameart sp. z o.o. contre Commission européenne*, T-264/15, EU:T:2017:290.

³⁹ Affaires pendantes: *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych contre Commission européenne*, T-750/17; *ViaSat contre Commission européenne*, T-734/17; *Evropaïki Dynamiki contre Commission européenne*, T-730/17; *Commune de Fessenheim e.a. contre Commission européenne*, T-726/17; *ClientEarth contre Commission européenne*, T-677/17; *Viasat contre Commission européenne*, T-649/17; *Rogesa contre Commission européenne*, T-475/17; *Arca Capital Bohemia contre Commission européenne*, T-441/17; *Arca Capital Bohemia contre Commission européenne*, T-440/17; *Campbell contre Commission européenne*, T-312/17; *RE contre Commission européenne*, T-257/17; *CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs contre Commission européenne*, T-168/17; *Sumner contre Commission européenne*, T-152/17; *Hércules Club de Fútbol contre Commission européenne*, T-134/17; *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest) contre Commission européenne*, T-39/17.

⁴⁰ Affaire *AlzChem AG contre Commission européenne*, C-666/17 P.

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

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

Si l'augmentation du nombre de demandes confirmatives a été faible (299 en 2017 contre 295 en 2016), les demandes d'accès aux documents en phase initiale ont augmenté de façon significative (de 6077 en 2016 à 6255 en 2017). Dans le même temps, la complexité des demandes s'est également accrue. Cela montre que les citoyens de l'Union et d'autres bénéficiaires utilisent activement leur droit d'accès aux documents détenus par la Commission européenne.

La Commission européenne reste, de loin, l'institution de l'Union qui traite le plus grand nombre de demandes d'accès aux documents. Le taux élevé de divulgation de documents à la suite des nombreuses demandes d'accès a permis la mise à disposition d'un nombre important de documents. En parallèle, en 2017, la Commission européenne a continué de publier un grand nombre de documents et d'informations concernant tous les domaines d'activité de l'Union sur ses nombreuses pages web et dans ses différents registres publics.