



Bruxelles, le 15.9.2020
COM(2020) 561 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

sur l'application en 2019 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	4
II. Accès aux documents	11
1. Registres et sites internet.....	13
2. Coopération avec les autres institutions soumises au règlement (CE) n° 1049/2001	14
3. Analyse des demandes d'accès	14
3.1. Nombre de demandes (voir tableaux 3 et 4 de l'annexe).....	14
3.2. Part des demandes par direction générale / service de la Commission européenne (voir le tableau 5 de l'annexe).....	16
3.3. Catégorie socioprofessionnelle des demandeurs (tableau 6 de l'annexe).....	18
3.4. Origine géographique des demandeurs (tableau 7 de l'annexe)	20
4. Application des exceptions au droit d'accès	22
4.1. Types d'accès accordés (tableaux 8 et 9 de l'annexe)	22
4.2. Exceptions au droit d'accès invoquées (tableau 10 de l'annexe).....	24
4.2.1. Phase initiale	24
4.2.2. Phase confirmative	25
5. Plaintes auprès de la Médiatrice européenne	26
6. Contrôle juridictionnel	27
6.1. La Cour de justice	27
6.1.1. Clarifications portant sur certaines règles de fond.....	28
6.1.2. Clarifications portant sur certaines règles de procédure	29
6.2. Le Tribunal.....	29
6.2.1. Clarifications portant sur certaines règles de fond.....	30
6.2.2. Clarifications portant sur certaines règles de procédure	32
6.3. Affaires introduites à l'encontre de la Commission européenne en 2019	35
CONCLUSIONS	36

INTRODUCTION

2019 a été une année charnière pour les institutions européennes, marquée par les élections au Parlement européen¹, par le nouveau programme stratégique 2019-2024 du Conseil européen² et par la formation d'une nouvelle Commission européenne.

En 2019, la Commission européenne a pris des mesures supplémentaires pour concrétiser son engagement fort à accroître la transparence, l'obligation de rendre des comptes et la confiance des citoyens européens envers les institutions de l'UE.

En juillet 2019, M^{me} von der Leyen a présenté ses orientations politiques pour la Commission 2019-2024: «Une Union plus ambitieuse – Mon programme pour l'Europe»³. «Un nouvel élan pour la démocratie européenne» est l'une des six grandes ambitions pour l'Europe. Elle inclut la nécessité d'une plus grande transparence, en particulier en ce qui concerne le processus législatif⁴.

Le 27 novembre 2019, lors de la session plénière à Strasbourg, une large majorité des membres du Parlement européen a voté en faveur de la Commission von der Leyen.

Le 1^{er} décembre 2019, la Commission von der Leyen est entrée en fonction. La transparence, ainsi que la collégialité et l'efficacité figurent désormais parmi les principes directeurs du fonctionnement de la nouvelle Commission⁵. Les méthodes de travail font expressément référence au droit d'accès du public aux documents régi par le règlement (CE) n° 1049/2001⁶.

La sauvegarde de l'effectivité du droit d'accès des citoyens aux documents détenus par les institutions est un pilier de l'engagement pris par la Commission européenne en faveur de la transparence⁷.

Ce droit est consacré par l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, par l'article 15, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par le règlement (CE) n° 1049/2001. Il reflète le principe d'ouverture dans les activités des institutions, prévu à la fois par l'article premier du traité sur l'Union européenne et par l'article 298 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹ En mai 2019, les élections européennes ont enregistré un taux de participation record de 50,66 %, voir le site internet <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/fr/participation/>.

² En juin 2019, le Conseil européen a défini un programme de l'UE pour les cinq prochaines années. Le document «Un nouveau programme stratégique 2019-2024» définit les domaines prioritaires qui guideront les travaux du Conseil européen et fournissent des orientations pour les programmes de travail des autres institutions de l'UE, voir le site internet <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>.

³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf.

⁴ Ibidem, p. 21.

⁵ Voir la communication de la présidente à la Commission du 1^{er} décembre 2019 intitulée «Les méthodes de travail de la Commission européenne», P(2019) 2, consultable à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working_methods_fr.pdf.

⁶ Ibidem, p. 17. Règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145 du 31.5.2001, p. 43) [ci-après le «règlement (CE) n° 1049/2001»].

⁷ 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.

Le règlement (CE) n° 1049/2001 «consacre» ce principe d'ouverture énoncé dans les traités de l'Union⁸.

Conformément au considérant 2 du règlement, «[l]a transparence permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi que de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique. [...]»

L'article 17, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1049/2001 dispose que chaque institution doit publier un rapport annuel sur la mise en œuvre du règlement pour l'année écoulée.

Le présent rapport annuel pour l'année 2019 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).

⁸ Arrêt du 28 juin 2012 dans l'affaire C-477/10 P, Commission européenne/Agrofert Holding a.s., EU:C:2012:394, point 88.

I. Programme en faveur d'une plus grande transparence

L'Union européenne a été créée par et pour ses citoyens. La Commission européenne a pour priorité absolue d'encourager et de faciliter une plus grande participation des citoyens dans l'Union européenne et ce qu'elle représente.

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 2019, la Commission européenne a déployé des efforts ciblés pour renforcer 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.

Améliorer la réglementation⁹

Tout au long de l'année 2019, l'amélioration de la réglementation est restée au cœur de l'élaboration des politiques de la Commission européenne. Début 2019, la Commission a poursuivi ses travaux consistant à faire le point sur le programme d'amélioration de la réglementation de 2015, dans le but d'évaluer tant ses aspects positifs que négatifs.

Le 15 avril 2019, le collège des commissaires a adopté une communication intitulée «Améliorer la réglementation: faire le point et maintenir notre engagement», qui résumait les conclusions de son bilan¹⁰. La consultation publique a montré que les possibilités de participer à l'élaboration des politiques de la Commission étaient encore relativement mal connues.

La communication conclut qu'il est généralement demandé que l'amélioration de la réglementation continue de faire partie intégrante de la méthode de travail de la Commission. La communication exprimait également l'engagement d'apporter de nouvelles améliorations à l'avenir¹¹.

L'un des objectifs clés de la Commission européenne a été de promouvoir la participation des Européens et de la société civile dans ses activités d'élaboration des politiques. L'institution a donc investi massivement afin de fournir les outils nécessaires à cette participation, donnant ainsi la possibilité aux parties prenantes d'apporter leur contribution tout au long du cycle d'élaboration des politiques.

⁹ L'amélioration de la réglementation consiste en des mesures mises en place par la Commission européenne afin d'obtenir de meilleurs résultats pour les citoyens et les entreprises de l'UE grâce à une élaboration des politiques plus ouverte, plus transparente et fondée sur des données probantes.

¹⁰ Cette communication était accompagnée d'un document de travail des services de la Commission et d'une note résumant les points de vue des fonctionnaires de la Commission consultés. Tous ces documents sont disponibles à l'adresse suivante: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5e68a9f0-7076-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF/source-116876938>.

¹¹ Voir la communication, op.cit., p. 6.

En 2019, le nombre de consultations publiques traduites dans toutes les langues de l'UE a continué à augmenter¹². En outre, le portail «Donnez votre avis»¹³, qui offre aux parties intéressées un point de contact en ligne unique pour en savoir plus sur les activités d'élaboration des politiques de la Commission et pour faire part de leurs observations, donner leur point de vue et communiquer d'autres informations, a enregistré plus de 800 000 visites en 2019. Le nombre moyen de réponses aux consultations publiques et de retours d'informations est très variable, mais la tendance générale est à la hausse.

En conclusion, les efforts déployés par la Commission européenne pour placer l'amélioration de la réglementation au cœur du processus décisionnel ont porté leurs fruits. Selon les parties intéressées, les consultations et la transparence sont les deux domaines dans lesquels la Commission européenne a accompli le plus de progrès depuis 2015. Il est reconnu dans la communication que l'amélioration de la réglementation fait de plus en plus partie intégrante de la culture institutionnelle de la Commission européenne et est largement soutenue par les parties prenantes qui souhaitent participer davantage à l'élaboration des politiques de l'institution d'une manière plus efficace.

Parallèlement à ces évolutions, la Commission a poursuivi ses travaux avec le Parlement européen et le Conseil sur le portail législatif commun prévu afin de lancer le plus rapidement possible, conformément à l'engagement pris dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de 2016. Le portail fournira une base de données contenant des informations sur l'ensemble du processus législatif d'une manière facilement accessible au grand public sans qu'une formation spécialisée ne soit nécessaire.

Enfin, la Commission européenne a salué les initiatives de la présidence finlandaise du Conseil européen au cours du second semestre de 2019, qui étaient axées sur la promotion de la transparence législative et la publication de manière proactive de certains documents relatifs à des négociations.

L'initiative citoyenne européenne

L'initiative citoyenne européenne (ICE) est un droit consacré par l'article 11, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne et par l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹⁴.

¹² Ibidem, p. 8.

¹³ Le portail est accessible à l'adresse: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>.

¹⁴ Les deux dispositions ont été introduites par le traité de Lisbonne. L'article 11, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne prévoit que «[d]es citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités». L'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que «[I]e Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une initiative citoyenne au sens de l'article 11 du traité sur l'Union européenne, y compris le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir».

L'initiative citoyenne européenne est un instrument conçu pour renforcer la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union européenne en leur permettant de demander directement à la Commission européenne de présenter une proposition d'actes juridiques de l'Union aux fins de l'application des traités¹⁵.

En 2019, le règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne européenne a été adopté par les colégislateurs¹⁶ et publié le 17 mai 2019¹⁷. Ce nouveau règlement apporte un certain nombre d'améliorations structurelles et techniques destinées à rendre l'initiative citoyenne européenne plus conviviale et plus accessible, moins lourde et plus facile à utiliser pour les organisateurs d'une initiative et ceux qui la soutiennent afin de favoriser une plus grande participation des citoyens européens au processus démocratique de l'Union. En outre, le nouvel instrument réglementaire vise à renforcer le suivi des initiatives citoyennes européennes en tant qu'instrument favorisant le débat démocratique au sein de l'Union européenne¹⁸.

Éthique et transparence des membres de la Commission européenne

Dans ses orientations politiques, la présidente a soutenu la création d'un comité d'éthique indépendant commun à l'ensemble des institutions de l'Union. Elle s'est engagée à nouer un dialogue avec les autres institutions et à collaborer étroitement avec elles pour atteindre cet objectif¹⁹.

Le 24 juin 2019, la Commission européenne a publié le premier rapport annuel²⁰ sur l'application du nouveau code de conduite²¹ de ses membres en 2018, conformément à son engagement pris au titre de l'article 13, paragraphe 4, du code. Le rapport résume, entre autres, les principaux changements apportés par le nouveau code qui contribuent à atteindre les normes éthiques les plus élevées et à garantir la transparence des membres de la Commission européenne²².

¹⁵ Les initiatives citoyennes européennes ont vu le jour en tant qu'instrument offrant aux citoyens la possibilité d'influer sur les programmes de travail de la Commission le 1^{er} avril 2012, à l'occasion de l'entrée en vigueur du règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne qui a mis en œuvre les dispositions du traité et a établi le cadre procédural applicable.

¹⁶ COM(2017) 482 final.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=FR>.

¹⁸ La Commission européenne réexamine régulièrement le fonctionnement de l'initiative citoyenne européenne. Ses conclusions font l'objet de rapports adressés au Parlement européen et au Conseil. La Commission européenne a déjà publié deux rapports, respectivement en 2015 et 2018. Le prochain rapport est attendu pour le 1^{er} janvier 2024.

¹⁹ Op. cit. p. 21.

²⁰ Disponible à l'adresse internet suivante: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/se-2019-266_final_en.pdf.

²¹ 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». Ce nouveau code est entré en vigueur le 1^{er} février 2018 et a remplacé le précédent code de conduite des commissaires du 20 avril 2011.

²² À savoir: 1) l'extension de la notification obligatoire des activités postmandat des anciens membres du collège des commissaires; 2) la possibilité pour les membres de la Commission de se porter candidats aux élections au Parlement européen sans avoir à prendre un congé électoral non rémunéré auprès de la Commission; 3) la définition de «conflit d'intérêts»; 4) une déclaration d'intérêts approfondie; 5) la publication bimensuelle des

Par ailleurs, en février 2019, la Commission européenne a publié des orientations détaillées et concrètes sur les normes éthiques applicables aux membres de la Commission ayant fait campagne en vue des élections au Parlement européen de mai²³. Avec le soutien du Parlement européen, la Commission européenne a en effet décidé de permettre à ses membres de participer activement à la campagne électorale sans avoir à se retirer temporairement de l'institution pendant toute la période, à condition de se conformer à des pratiques éthiques spécifiques²⁴.

En outre, au cours de l'année 2019, la Commission européenne a régulièrement mis à jour la page web Europa consacrée à l'éthique des commissaires et des anciens commissaires²⁵, en téléchargeant régulièrement les décisions de la Commission européenne et en rendant compte des activités autorisées des anciens commissaires européens.

Le registre de transparence

La transparence de la représentation d'intérêts est cruciale pour permettre aux citoyens de suivre les activités de ceux qui tentent d'influer sur le processus législatif de l'UE. Le registre de transparence, créé en 2011²⁶, met en lumière les différents intérêts recherchés, ainsi que l'identité de ceux qui les protègent et les niveaux de ressources. Le registre permet ainsi de renforcer le contrôle public, en donnant aux citoyens, aux médias et aux parties prenantes la possibilité de suivre les activités et l'influence potentielle des représentants d'intérêts.

Dans ce contexte, la Commission européenne a présenté en 2016 une proposition visant à rendre obligatoire le registre de transparence actuel²⁷. Cette proposition prévoit la signature d'un nouvel accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, la Commission et, pour la première fois, le Conseil de l'UE. Les négociations interinstitutionnelles sur cette proposition sont toujours en cours.

En 2019, les négociateurs des trois institutions ont tenu des séries de discussions sur la proposition relative à un registre de transparence obligatoire. L'objectif de ces discussions

informations relatives aux frais de voyage de chaque commissaire; et 6) l'ajout dans le code de la règle selon laquelle tant les commissaires que les membres de leur cabinet ne rencontrent que les représentants d'intérêts qui sont inscrits au registre de transparence et publient des informations sur leurs réunions, etc.

²³ Disponible à l'adresse internet suivante:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidelines_election_campaign_en.pdf

²⁴ Par exemple: i) informer le président de leur intention de participer à la campagne électorale européenne et du rôle qu'ils comptent y jouer; ii) assurer la continuité institutionnelle et l'exercice ininterrompu de leurs fonctions; iii) s'abstenir d'utiliser les ressources humaines ou matérielles de la Commission pour des activités liées à leur campagne; iv) faire la distinction entre les déclarations formulées dans le cadre de leurs fonctions institutionnelles et celles faites dans le cadre de leur campagne électorale lors des prises de parole publiques; etc.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_fr

²⁶ Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne (JO L 191 du 22.7.2011, p. 29), remplacé par l'accord actuellement en vigueur entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne (JO L 277 du 19.9.2014, p. 11).

²⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-627-FR-F1-1.PDF>

était d'examiner les moyens de faire en sorte que les interactions avec les représentants d'intérêts soient subordonnées à leur inscription préalable au registre de transparence, afin de rendre l'enregistrement obligatoire dans les faits pour les groupes de pression. Bien que les approches diffèrent encore entre les institutions, les trois institutions ont fait le point sur l'évolution de la situation en ce qui concerne la création future d'un registre commun.

Dans ce contexte, la Commission européenne a donc une nouvelle fois 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». Les trois institutions ont réaffirmé leur ambition commune de parvenir à une amélioration significative de la situation actuelle et ont convenu de poursuivre les discussions.

Dans l'intervalle, le registre de transparence n'a cessé de se développer et, le 31 décembre 2019, il comptait pas moins de 11 899 entrées, dont 1 592 nouvelles inscriptions²⁸.

Les déclarations actualisées relatives à la protection de la vie privée concernant les déclarants, les réunions avec des représentants d'intérêts et le traitement des alertes et des plaintes ont été publiées sur le site web du registre de transparence²⁹.

Dans ce contexte, en 2019, le registre de transparence tenu par le Parlement européen et la Commission européenne est resté un modèle à suivre pour les administrations publiques de toute l'Europe.

Transparence du Brexit au niveau de l'UE

En 2019, 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'UE. L'institution a systématiquement publié tous les projets de négociation, les documents de prise de position de l'UE, les diapositives, les ordres du jour des cycles de négociation et les versions préliminaires et finales de l'accord de retrait.

Dans l'ensemble, entre 2017 et 2019, la Commission européenne a publié de manière proactive sur son site web plus de 120 documents de négociations en rapport avec le Brexit. En outre, les services de l'institution ont répondu à 10 937 lettres de citoyens et ont traité environ une centaine de demandes d'accès à des documents. La plupart de ces demandes ont donné lieu à des réponses positives dans lesquelles ont été divulgués des documents tels que la liste complète des réunions avec les parties prenantes et leurs procès-verbaux.

La Commission européenne reste fermement résolue à maintenir ce niveau très élevé de transparence en ce qui concerne la mise en œuvre de l'accord de retrait et tout au long des négociations à venir sur les relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

²⁸ Voir le rapport annuel 2019 sur le fonctionnement du registre de transparence (à paraître).

²⁹ Elles sont disponibles à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public>.

Politique du commerce

La politique commerciale a des répercussions sur les citoyens de l'Union. Par conséquent, la Commission européenne est à l'écoute de tous les avis, de sorte que la politique de l'UE reflète fidèlement les valeurs et les intérêts de la société dans son ensemble. En conséquence, cette politique s'appuie sur l'avis des citoyens de l'UE, qui est donné avant, pendant et après le processus de négociation.

En 2019, 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.

La Commission européenne a continué de publier systématiquement des informations à tous les stades des négociations commerciales. La Commission rend donc publiques les propositions présentées au Conseil en ce qui concerne les projets de directives de négociation d'accords commerciaux préférentiels³⁰, les rapports sur les cycles de négociation³¹, les propositions de négociation initiale de l'UE, les analyses d'impact sur le développement durable et le texte négocié, dès qu'ils sont disponibles dans une version consolidée approuvée³². Par ailleurs, la Commission européenne a également encouragé les parties prenantes à lui transmettre des contributions concrètes afin de parvenir à une politique commerciale de l'UE fondée sur des données probantes à tous les stades. En 2019, la Commission a organisé trois grandes consultations publiques sur le commerce³³.

Les mesures susmentionnées reposent sur une approche proactive et transparente de la politique commerciale déjà suivie par la Commission européenne.

Programme «L'Europe pour les citoyens»

Le programme intitulé «L'Europe pour les citoyens», établi pour la période 2014-2020³⁴, 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 2019,

³⁰ À titre d'exemple, le 18 janvier 2019, la Commission européenne a publié, dans le cadre de son engagement en faveur de la transparence, ses projets de directives de négociation relatives aux négociations commerciales avec les États-Unis, tout en les présentant aux États membres de l'UE.

Voir https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_19_502.

³¹ Un rapport d'avancement a été publié le 30 janvier 2019. Il donne une vue d'ensemble détaillée de l'état d'avancement des discussions menées à ce jour avec les États-Unis. Il rend compte des travaux du groupe de travail exécutif et mentionne un certain nombre d'actions concrètes dans lesquelles la coopération réglementaire pourrait faciliter les échanges transatlantiques, tels que les produits pharmaceutiques, les dispositifs médicaux et la cybersécurité, en réduisant les obstacles réglementaires.

³² En juillet 2019, la Commission européenne a ainsi publié les textes de l'accord commercial UE-Mercosur à la suite de l'accord, annoncé le 28 juin 2019, en dépit du fait que les textes pourraient faire l'objet de modifications supplémentaires, notamment en raison du processus de révision juridique. Voir <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.

³³ Pour plus d'informations sur ces trois consultations, voir https://trade.ec.europa.eu/consultations/#_tab_2019.

³⁴ Règlement (UE) n° 390/2014 du Conseil du 14 avril 2014 établissant le programme «L'Europe pour les citoyens» pour la période 2014-2020 (JO L 115 du 17.4.2014, p. 3).

la Commission européenne a continué d'organiser plusieurs initiatives et actions dans le cadre de ce programme³⁵.

Conclusion

En 2019, 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.

³⁵ Pour en savoir plus, voir le site internet: https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0_fr#documents.

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 mis en œuvre au titre du règlement (CE) n° 1049/2001, est resté en 2019 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 des institutions³⁶. Le règlement (CE) n° 1049/2001 reflète l'intention exprimée au deuxième alinéa de l'article 1^{er} 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 citoyens³⁷. Cet objectif est réaffirmé à l'article 10 du traité sur l'Union européenne. En outre, l'article 298 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose, que «[d]ans l'accomplissement de leurs missions, les institutions, organes et organismes de l'Union s'appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante».

Dans ce cadre, en 2019, 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 2019. Il s'appuie sur des données statistiques, dont la synthèse figure en annexe³⁸.

Les statistiques reflètent le nombre de demandes reçues et les réponses fournies en 2019. 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 ultérieures³⁹.

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 près de 78 % des 7 445 demandes en phase initiale, et qu'un accès plus large, voire complet, a été autorisé dans 53,4 % des 296 cas examinés en phase confirmative. Les données confirment non seulement l'ouverture de la Commission

³⁶ Voir le deuxième considérant du préambule du règlement (CE) n° 1049/2001.

³⁷ Voir le premier considérant du préambule du règlement (CE) n° 1049/2001.

³⁸ 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 2019, 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.

³⁹ C'est la raison pour laquelle les chiffres fournis dans ce rapport et dans les précédents peuvent varier légèrement.

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 directions générales et les services de la Commission. 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».

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. Cette équipe 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, en étroite coopération avec le service juridique. Elle gère également le système informatique commun à toute la Commission européenne pour le traitement des demandes initiales et confirmatives d'accès aux documents: GestDem, et met au point, en collaboration avec l'unité «*Solutions numériques & efficacité des processus*» du secrétariat général, un nouveau système appelé EASE («**E**lectronic **A**cces**S** to **E**uropean Commission Documents») – accès électronique aux documents de la Commission européenne).

L'objectif du projet EASE est de concevoir et de mettre en place un guichet unique, électronique et entièrement intégré pour soumettre et traiter les demandes d'accès aux documents de la Commission. Le but ultime est de rapprocher le processus décisionnel de l'UE de ses citoyens et que leur rapport coût-efficacité soit meilleur que «GestDem», le système actuel.

Au cours du premier semestre de 2019, l'équipe de projet a continué de recenser et de définir les besoins opérationnels pour le nouveau système, qui comprenaient l'organisation d'ateliers avec le personnel des directions générales ayant accès aux documents. En outre, la justification économique et la charte de projet, deux documents clés de la gestion du projet

expliquant les objectifs, les caractéristiques et les besoins opérationnels du futur système ainsi que le calendrier et les résultats attendus ont été élaborés et approuvés.

Le second semestre de 2019 était consacré à l'analyse du fonctionnement du système de gestion des dossiers (achevé début 2020), ainsi qu'aux entretiens avec des utilisateurs issus de différents services de la Commission.

En outre, en coopération avec la direction générale de l'informatique, l'équipe du projet a commencé à travailler sur l'étude sur l'intelligence artificielle, dont l'objectif est de déterminer les «cas d'utilisation» dans lesquels les techniques d'intelligence artificielle pourraient simplifier le traitement des demandes d'accès aux documents. Le projet, dont la mise en production est prévue pour début 2021, se compose de deux parties, à savoir:

- (1).un nouveau portail en ligne permettant aux citoyens i) de soumettre leurs demandes d'accès aux documents de la Commission et d'avoir une vue d'ensemble de celles-ci, ii) de communiquer avec la Commission et iii) de rechercher des documents précédemment divulgués;
- (2).un nouveau système de gestion des dossiers permettant au personnel de la Commission d'enregistrer, d'attribuer et de traiter les demandes d'accès aux documents. Il remplacera GestDem, le système informatique actuel utilisé à cette fin.

En conclusion, le nouveau projet EASE devrait renforcer la transparence et rapprocher les citoyens du processus décisionnel de l'UE.

Malgré ces avancées significatives attendues en matière d'informatique, l'augmentation constante du nombre de nouvelles demandes d'accès aux documents et l'augmentation de la demande de transparence mettent en lumière la nécessité d'allouer des ressources humaines suffisantes à la Commission européenne. Cela justifie le traitement adéquat des demandes d'accès aux documents dans les délais réglementaires et l'obtention des meilleurs résultats pour les citoyens.

1. REGISTRES ET SITES INTERNET

En 2019, 18 337 nouveaux documents, relevant des catégories C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC ou SWD, ont été ajoutés au registre des documents de la Commission (voir le tableau 1 de l'annexe)⁴⁰.

En 2019, le site web «Accès aux documents» sur *Europa*⁴¹ a enregistré 6 642 visiteurs et 10 112 pages consultées (voir le tableau 2 de l'annexe)⁴².

⁴⁰ 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.

⁴¹ Accès aux documents: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_fr.htm.

⁴² Ces données résultent de l'utilisation, depuis 2018, d'un nouvel algorithme fournissant des statistiques plus précises. Par conséquent, elles ne sont pas comparables à celles obtenues avant 2018.

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.

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 2019, 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.

En outre, le 24 septembre 2019, la Commission européenne a participé au séminaire d'experts organisé par la présidence finlandaise du Conseil de l'Union européenne sur l'avenir de la transparence de l'UE. Ce séminaire a été l'occasion de tenir des discussions inclusives sur l'avenir de la transparence, avec non seulement des experts des institutions et agences de l'UE, mais aussi de la société civile et des milieux universitaires.

Dans le cadre de cette discussion conjointe sur des mesures concrètes visant à accroître la transparence au cours de la prochaine législature, la Commission européenne a fait le point sur la jurisprudence relative à l'accès aux documents et a examiné la manière dont le règlement (CE) n° 1049/2001 a résisté à l'épreuve du temps⁴³. Le séminaire a abouti à la reconnaissance des progrès significatifs de l'ouverture de l'UE et des travaux restant à accomplir⁴⁴.

3. ANALYSE DES DEMANDES D'ACCES

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

▪ Demandes initiales

Comme le montre le graphique ci-dessous, le nombre de demandes initiales s'est élevé à 7 445 en 2019. Ce chiffre reflète une hausse frappante de près de 7,7 % par rapport à 2018, et

⁴³ Voir la note de la présidence aux délégations du 9 octobre 2019, «Rapport de la présidence concernant le séminaire sur l'avenir de la transparence de l'UE — 24 septembre 2019», 12876/19, disponible à l'adresse suivante: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2019-INIT/en/pdf>.

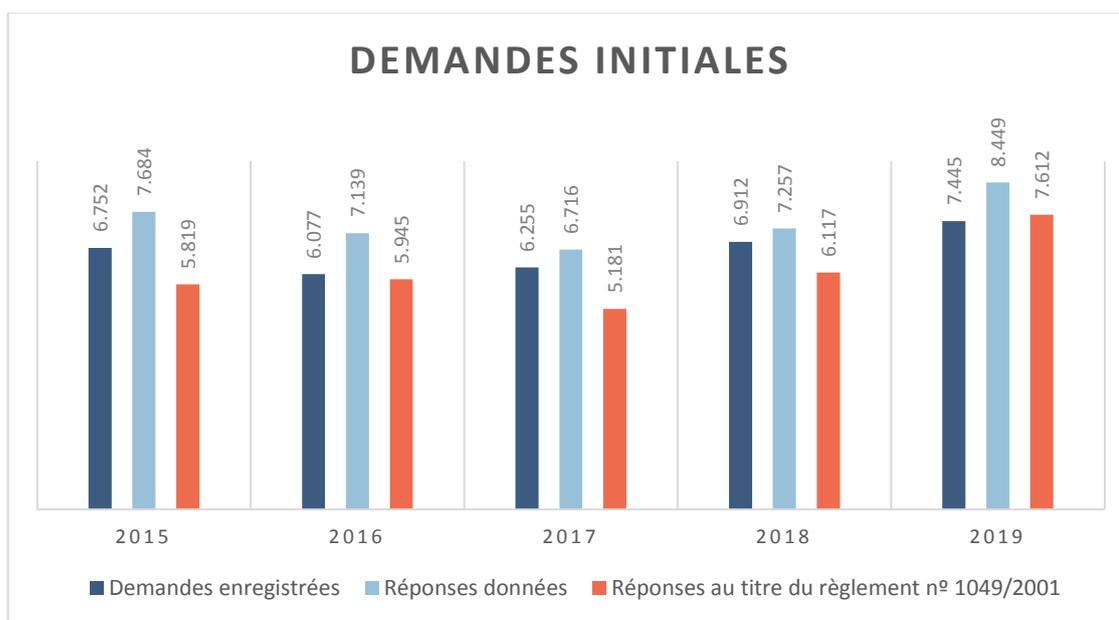
⁴⁴ Ibidem, p. 3.

de près de 11 % par rapport à 2014⁴⁵. La Commission européenne a émis 8 449 réponses initiales, contre 7 257 en 2018, ce qui représente une hausse de près de 16,4 %.

Parmi ces réponses initiales, 7 612 ont été délivrées sur la base du règlement (CE) n° 1049/2001 (contre 6 117 en 2018)⁴⁶. Ce chiffre traduit une hausse d'environ 24,4 % 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 demandeur⁴⁷, etc.), voire
- les clôtures consécutives à l'incapacité des demandeurs à fournir les précisions requises ou à remplir les exigences de la procédure.



▪ Demandes confirmatives

En ce qui concerne les demandes confirmatives exigeant un examen par la Commission européenne de réponses initiales de refus intégral ou partiel de l'accès, leur nombre s'est élevé

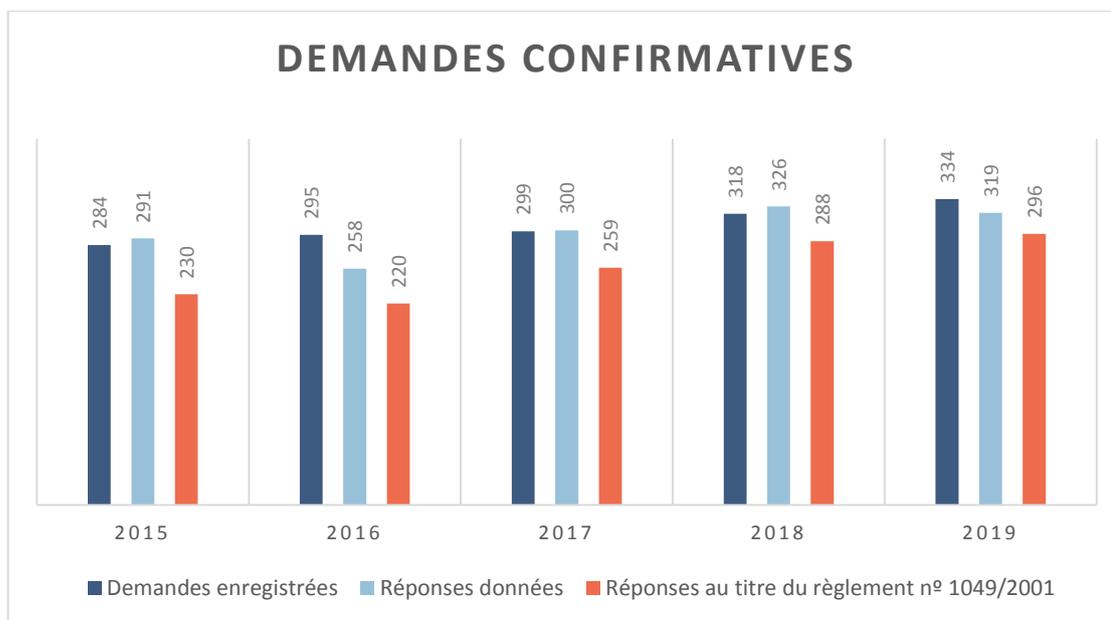
⁴⁵ En 2018, le nombre de demandes initiales s'était élevé à 6 912, contre 6 227 en 2014 (données extraites des rapports annuels antérieurs).

⁴⁶ Selon le contenu des demandes ou le statut des demandeurs, les réponses restantes ont été traitées conformément à d'autres cadres juridiques (tels que le code de bonne conduite administrative ou le principe de coopération loyale, etc.)

⁴⁷ 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.

à 334 en 2019, soit une hausse de 5 % par rapport à 2018. Les données confirment la tendance à la hausse constante observée depuis 2016.

La Commission européenne a émis 319 réponses, parmi lesquelles 296 étaient fondées sur le règlement (CE) n° 1049/2001. Si ce chiffre ne reflète qu'une légère augmentation d'environ 2,8 % (par rapport à 288)⁴⁸, il traduit une augmentation plus importante d'environ 8,8 % depuis 2014, 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)

- *Demandes initiales*

En 2019, c'est le *secrétariat général*⁴⁹ qui a reçu la plus grande part de demandes initiales (8,6 %),

suivi de près par la *direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire*⁵⁰ (8,4 %). Malgré une légère baisse par rapport à l'année précédente (cette direction générale avait reçu la plus grande part de demandes initiales, à savoir 11 %), ce chiffre traduit le vif intérêt manifesté par les demandeurs en matière de santé.

Viennent ensuite la *direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME*⁵¹ (6,9 %), la *direction générale du commerce* (6 %), la *direction générale de la concurrence*⁵² (5,7 %), la *direction générale de la mobilité et des transports*⁵³

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Désigné par «SG» dans les graphiques ci-après.

⁵⁰ Désignée par «SANTÉ» dans les graphiques ci-après.

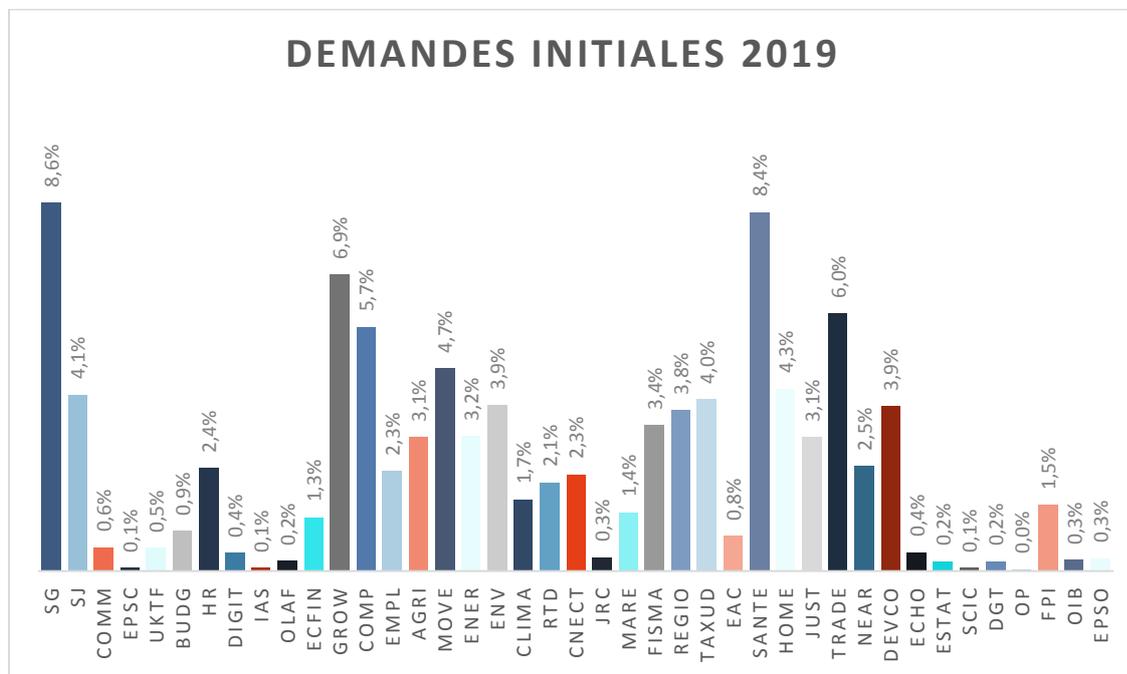
⁵¹ Désignée par «GROW» dans les graphiques ci-après.

⁵² Désignée par «COMP» dans les graphiques ci-après.

⁵³ Désignée par «MOVE» dans les graphiques ci-après.

(4,7 %), la *direction générale de la migration et des affaires intérieures*⁵⁴(4,3 %), le *service juridique*⁵⁵ (4,1 %) et la *direction générale de la fiscalité et de l'union douanière* (4 %).

Les autres services de la Commission européenne ont représenté chacun moins de 4 % de l'ensemble des demandes initiales.



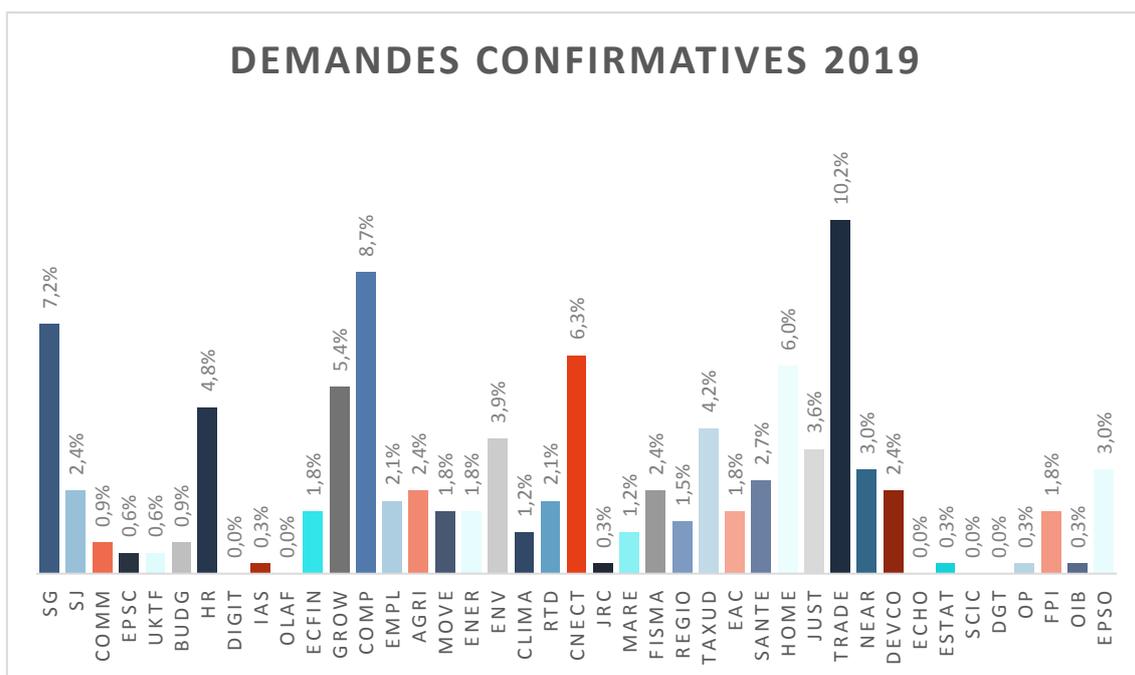
▪ Demandes confirmatives

La majeure partie des demandes confirmatives reçues en 2019 par le secrétariat général provenaient des réponses initiales fournies par la *direction générale du commerce* (10,2 %). Cette dernière était suivie par la *direction générale de la concurrence*, qui a néanmoins observé une diminution nette des demandes confirmatives par rapport à ses réponses initiales au cours des trois dernières années (8,7 % en 2019 contre 13,8 % en 2018 et 19,7 % en 2017). Cette direction générale a été suivie par le *secrétariat général* (7,2 %) et par la *direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies* (6,3 %). Il convient de noter que la *direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire*, qui représentait 7,9 % des demandes confirmatives en 2018, a vu sa part tomber à 2,7 %.

Les réponses initiales de la *direction générale de la migration et des affaires intérieures* et de la *direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME* ont fait l'objet, respectivement, de 6 % et de 5,4 % de l'ensemble des demandes confirmatives. Les réponses initiales apportées par les *autres services de la Commission* représentent moins de 5 % des demandes de réexamen confirmatif.

⁵⁴ Désignée par «HOME» dans les graphiques ci-après.

⁵⁵ Désigné par «SJ» dans les graphiques 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 membre⁵⁶.

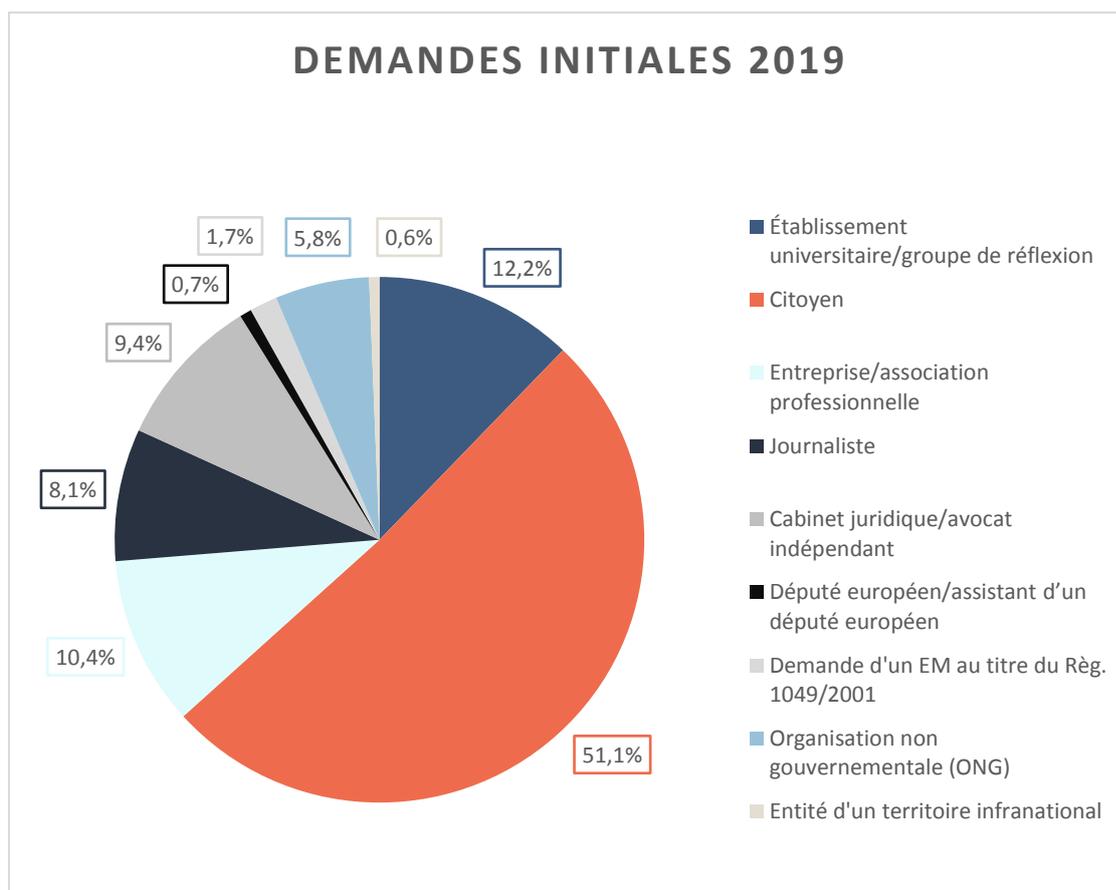
À des fins statistiques, la catégorie des «citoyens» englobe les demandeurs qui ont coché cette catégorie, et constitue l'option par défaut pour les personnes qui n'ont choisi aucune catégorie socioprofessionnelle.

- *Demandes initiales*

En 2019, comme les années précédentes, la plupart des demandes initiales ont émané de *citoyens*. Cette catégorie de demandeurs a en effet présenté environ 51,1 % des demandes.

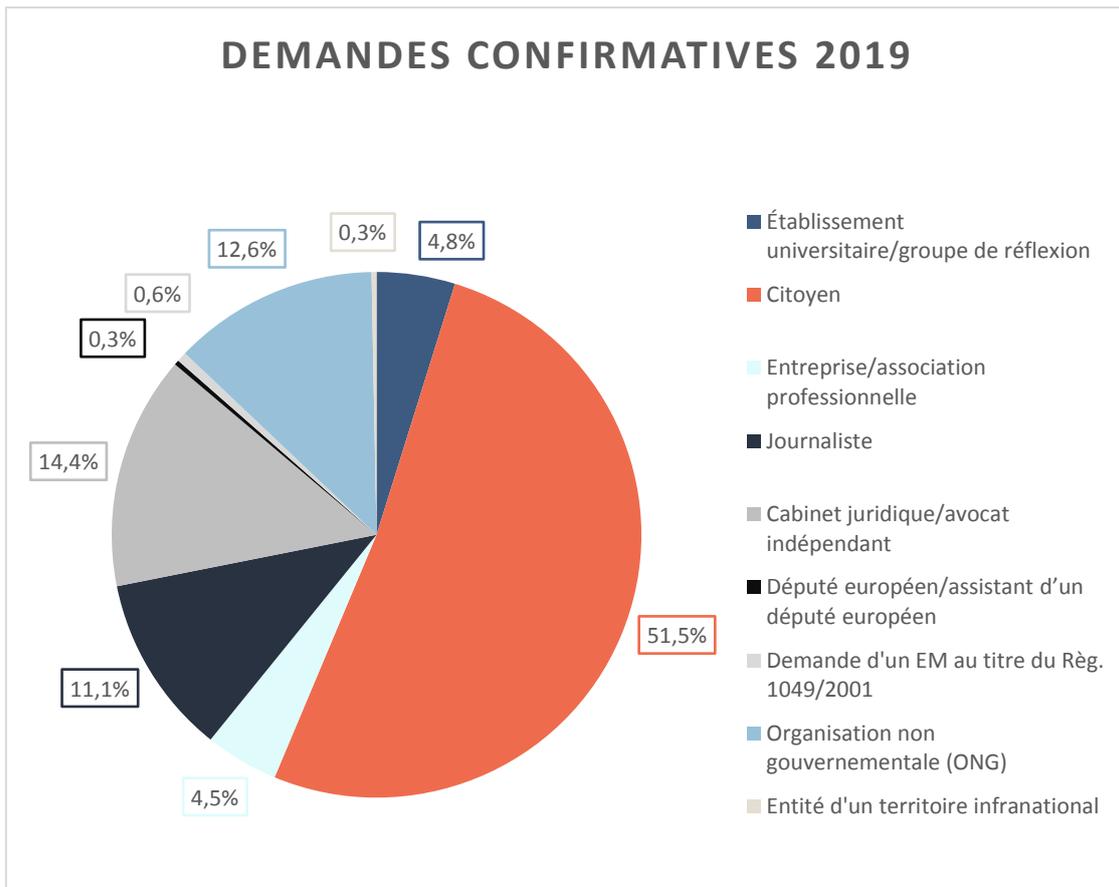
La deuxième place parmi les demandeurs les plus prolifiques, qui était occupée par les *entreprises* en 2018, a été reprise en 2019 par les *établissements universitaires et les groupes de réflexion* (comme en 2017), qui ont représenté 12,2 % des demandes initiales. Néanmoins, les *entreprises* ont suivi de près avec 10,4 % des demandes initiales. Les *professionnels du droit* et les *journalistes* (avec respectivement 9,4 % et 8,1 %) figurent toujours parmi les grands demandeurs, à l'instar des années précédentes. Les *organisations non gouvernementales* constituent la seule catégorie restante de demandeurs représentant plus de 5 % des demandes initiales. Loin derrière, on retrouve les autres catégories, qui représentent chacune moins de 2 % des demandes initiales.

⁵⁶ 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.



▪ *Demandes confirmatives*

En 2019, la plupart des demandes confirmatives ont émané de *citoyens*, qui ont représenté 51,5 % de ces demandes (contre 36,2 % en 2018 et 24,7 % en 2017). Les *professionnels du droit* se placent en deuxième position, en présentant un grand nombre de demandes confirmatives, à savoir pas moins de 14,4 %. La troisième position est occupée par les *organisations non gouvernementales*, qui ont présenté 12,6 % des demandes confirmatives, suivies de près par les *journalistes*, qui représentent environ 11,1 % des demandes confirmatives. Viennent ensuite, loin derrière, les *établissements universitaires et les groupes de réflexion* (4,8 %) et les *entreprises* (4,5 %), tandis que les autres catégories représentaient moins de 1 % des demandes initiales.



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

- *Demandes initiales*

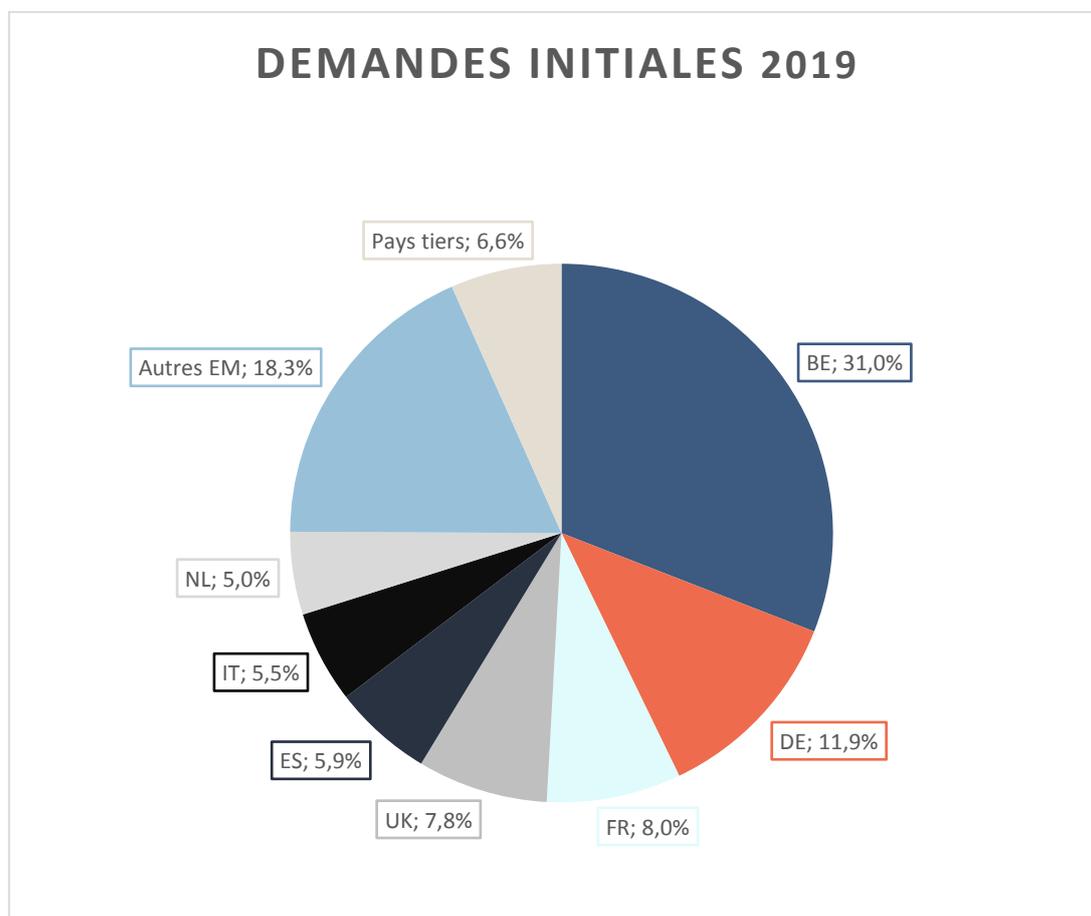
En ce qui concerne la ventilation géographique des demandes initiales, en 2019, il apparaît que la Belgique (31 %), l'Allemagne (11,9 %) et la France (8 %) représentent ensemble plus de la moitié du nombre total de demandes reçues par la Commission.

Alors que la Belgique et l'Allemagne ont toujours été deux des principaux pays d'origine de la plupart des demandes initiales d'accès aux documents, un ancien demandeur très actif, à savoir le Royaume-Uni, occupait la quatrième place, poursuivant ainsi la forte tendance à la baisse constante observée dans le nombre de ses demandes initiales depuis 2017. En effet, en 2019, seuls 7,8 % des demandes initiales provenaient du Royaume-Uni, contre 9,2 % en 2018 et 15,2 % en 2017.

En cinquième position, l'Espagne a enregistré 5,9 % des demandes initiales, suivie de près par l'Italie (5,5 %) et les Pays-Bas (5 %). 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 ont confirmé la légère,

mais constante, hausse observée au cours des années précédentes, soit environ 6,6 % en 2019, contre 5,3 % en 2018 et près de 5 % en 2017.



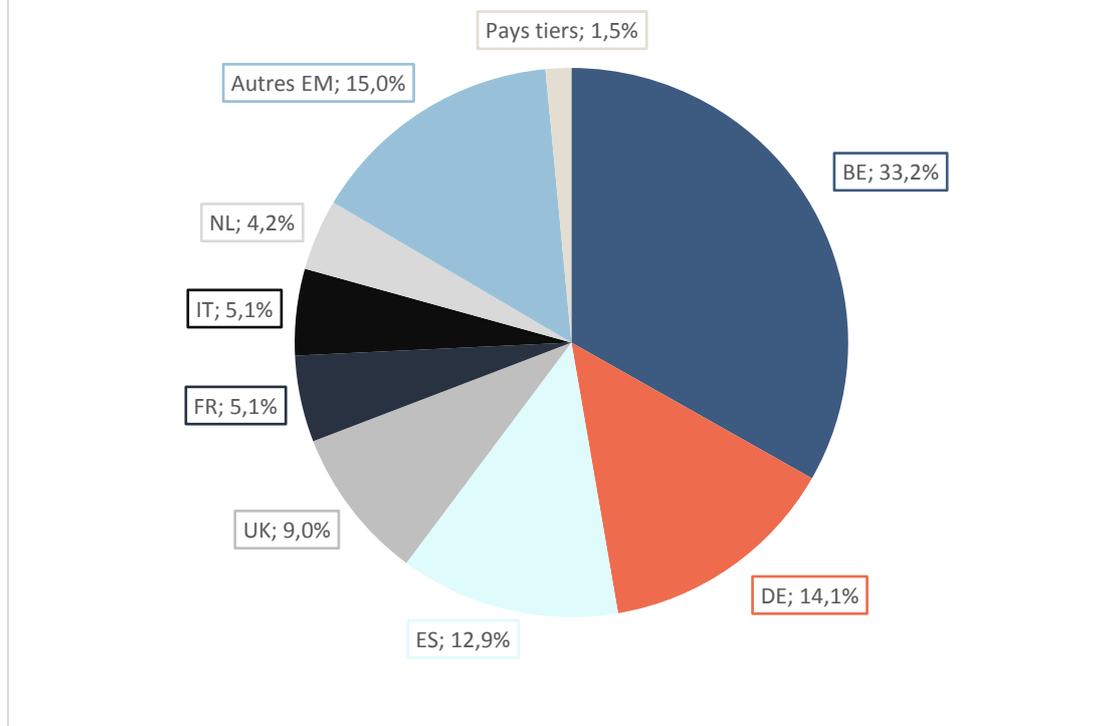
- *Demandes confirmatives*

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 (malgré une baisse nette avec 33,2 % de ces demandes, contre 45,9 % en 2018), suivis de l'Allemagne (14,1 %), de l'Espagne (12,9 %) et du Royaume-Uni (9 %).

La France et l'Italie (5,1 % pour chacun de ces deux pays), ainsi que les Pays-Bas (4,2 %), ont été les seuls autres États membres desquels ont émané plus de 4 % des demandes. Les demandes provenant des 21 autres États membres représentaient, pour chacun, 3 % ou moins de l'ensemble des demandes.

Enfin, le nombre de demandes confirmatives émanant de demandeurs résidant ou ayant leur siège social dans des pays tiers a confirmé la légère baisse observée depuis deux ans, puisqu'ils représentaient près de 1,5 % de l'ensemble des demandes (contre 2,2 % en 2018 et 3,6 % en 2017).

DEMANDES CONFIRMATIVES 2019



4. APPLICATION DES EXCEPTIONS AU DROIT D'ACCES

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)

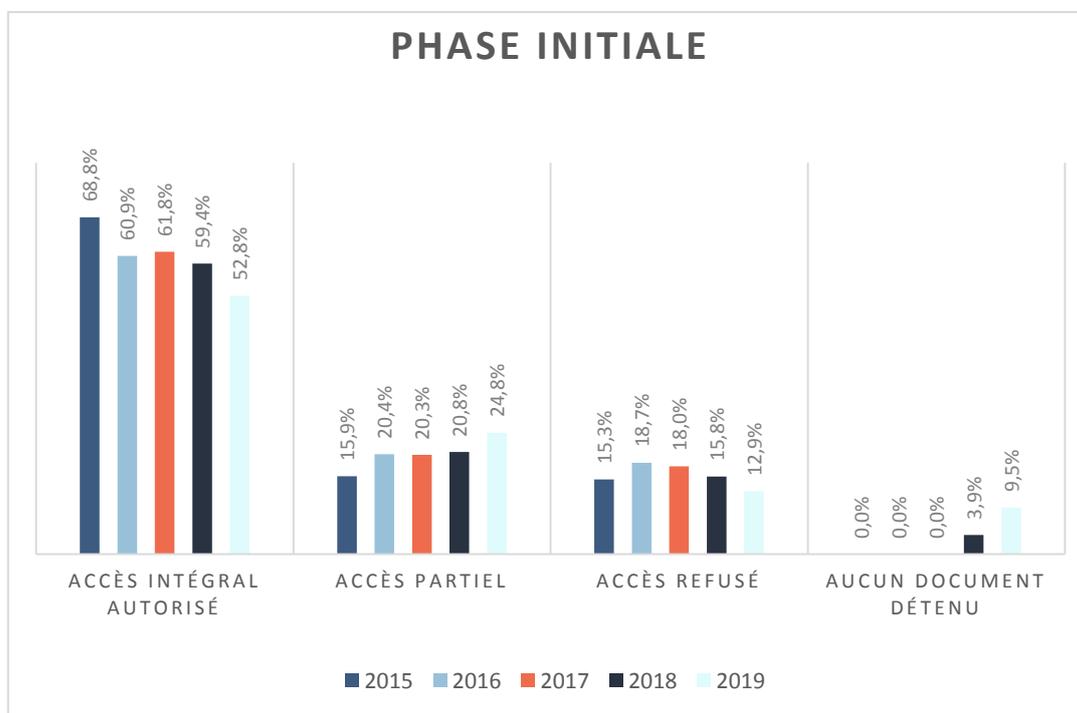
- *Phase initiale*

En 2019, un accès total ou partiel aux documents a été autorisé dans plus de 77,6 % des cas au stade de la phase initiale (soit une légère baisse par rapport à 2018, où ce chiffre a atteint 80,2 %).

Le pourcentage de réponses totalement positives a légèrement diminué, passant de 59,4 % en 2018 à 52,8 % en 2019. Néanmoins, le pourcentage de réponses partiellement positives a continué de confirmer la tendance à la hausse légère mais constante observée depuis 2017 (de 20,3 % en 2017 à 20,8 % en 2018 et à 24,8 % en 2019).

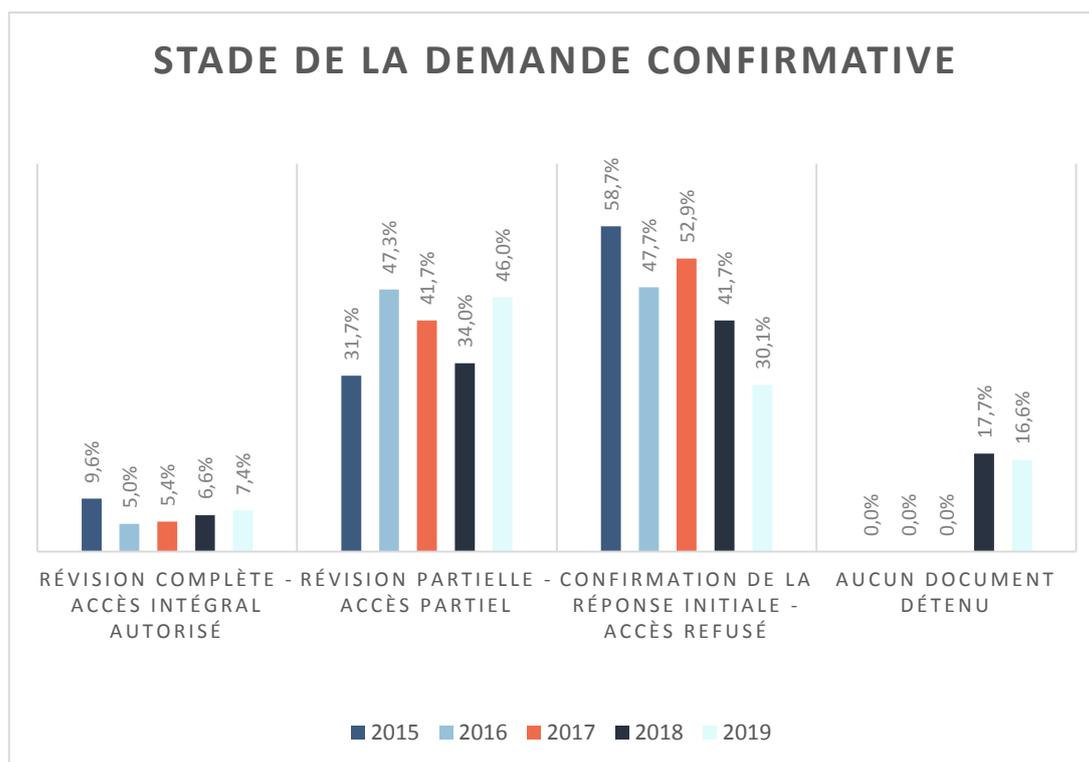
Parallèlement, la baisse légère et constante du pourcentage d'accès refusé en intégralité, observée depuis 2016, s'est poursuivie, représentant seulement 12,9 % du total des demandes initiales (contre 15,8 % en 2018 et 18 % et 19 %, en 2017 et 2016, respectivement).

En outre, l'année 2019 a été marquée par une forte augmentation du nombre de cas dans lesquels les documents demandés n'existaient pas ou n'étaient pas détenus par l'institution (9,5 % des demandes initiales, contre 3,9 % en 2018).



- *Phase confirmative*

En 2019, 30,1 % des réponses initiales contestées par des demandes confirmatives ont été intégralement confirmées au stade de la phase confirmative (contre 41,7 % en 2018 et 52,9 % en 2017). Un pourcentage de 53,4 % des réponses initiales ont été intégralement ou partiellement infirmées (contre environ 40,6 % en 2018).



4.2. Exceptions au droit d'accès invoquées⁵⁷ (tableau 10 de l'annexe)

4.2.1. Phase initiale

En 2019, la protection *de la vie privée et de l'intégrité de l'individu*⁵⁸ 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 pas moins de 41,1 % des refus, contre 34,5 % en 2018 et près de 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 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*⁵⁹. Elle a été citée dans plus de 15 % des refus (partiels ou intégraux)⁶⁰.

Au troisième rang des exceptions les plus invoquées, on ne retrouvait plus l'*exception visant à protéger le processus décisionnel en cours*, mais bien l'exception relative à la *protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit*⁶¹, qui représentait 13,4 % des refus⁶².

Elle est suivie de près par l'*exception visant à protéger le processus décisionnel en cours*⁶³, avec un pourcentage d'utilisation de 10,2 %⁶⁴.

⁵⁷ Sur la base de l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁵⁸ Cette exception est prévue par l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁵⁹ Cette exception est prévue par l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁶⁰ Contre 15,4 % en 2018 et 16,8 % en 2017.

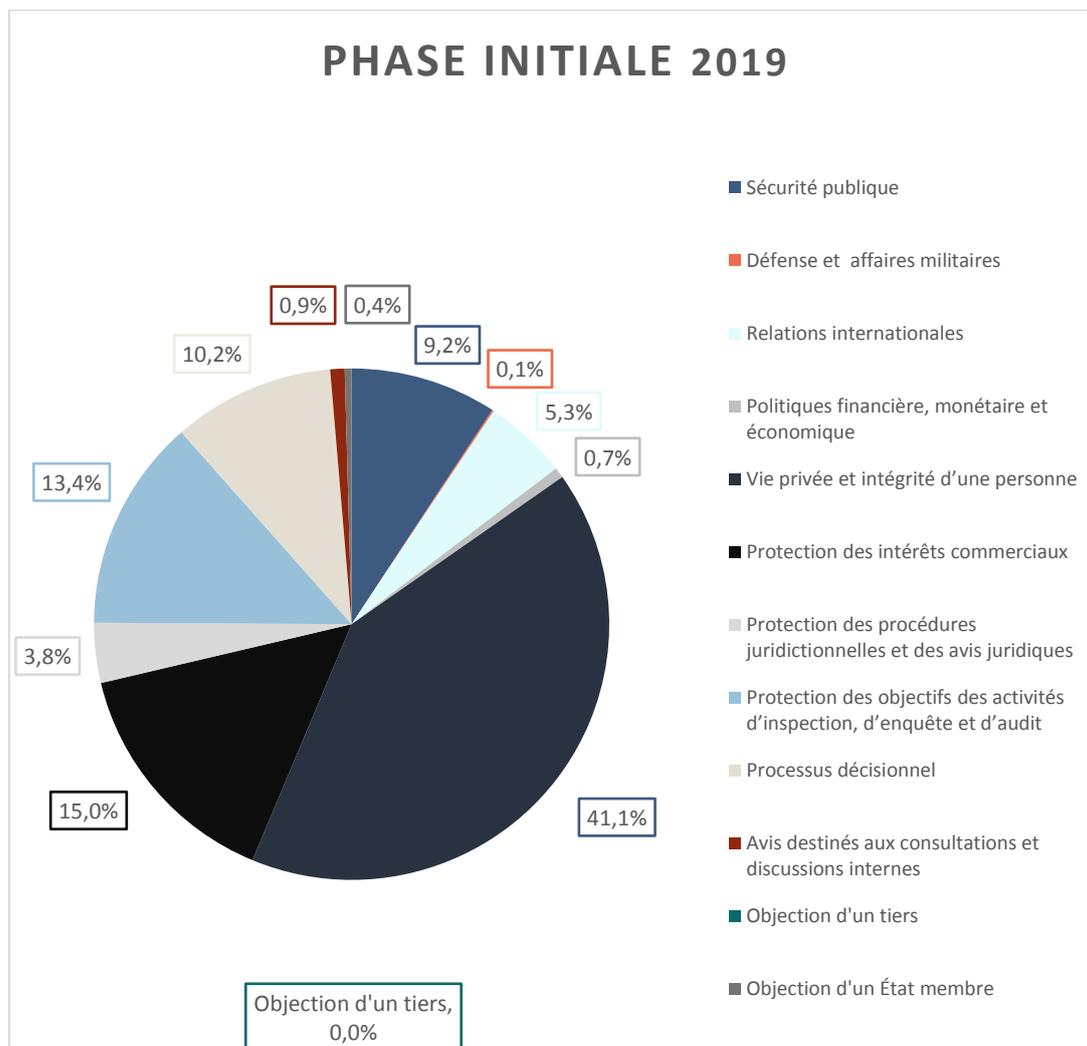
⁶¹ Cette exception est prévue par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁶² Contre 12,7 % en 2018 et 17,7 % en 2017.

⁶³ Cette exception est prévue par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1049/2001.

L'utilisation relative de l'exception visant à protéger *la sécurité publique*⁶⁵ a poursuivi sa légère mais constante augmentation (passant de 5,4 % en 2017 à près de 8,8 % en 2018 et à 9,2 % en 2019).

Outre l'exception relative à la protection des *relations internationales*⁶⁶, qui représentait 5,3 % des cas⁶⁷, les exceptions restantes prévues par le règlement (CE) n° 1049/2001 ont été invoquées par l'institution dans moins de 4 % des cas chacune, en refusant partiellement ou intégralement l'accès aux documents demandés au stade de la phase initiale.



4.2.2. Phase confirmative

Malgré une certaine diminution de son utilisation, la protection des *objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit* était toujours en 2019, comme les années précédentes, le principal motif pour confirmer un refus (total ou partiel) d'accès, représentant 24,3 % des cas (contre 30,6 % en 2018 et près de 35 % en 2017).

⁶⁴ Contre 15,1 % en 2018 et 16,3 % en 2017.

⁶⁵ Cette exception est prévue par l'article 4, paragraphe 1, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁶⁶ Cette exception est prévue par l'article 4, paragraphe 1, troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁶⁷ Contre 5,8 % en 2018, 4 % en 2017 et 3,4 % en 2016, ce qui montre une augmentation légère mais constante de son utilisation par la Commission européenne.

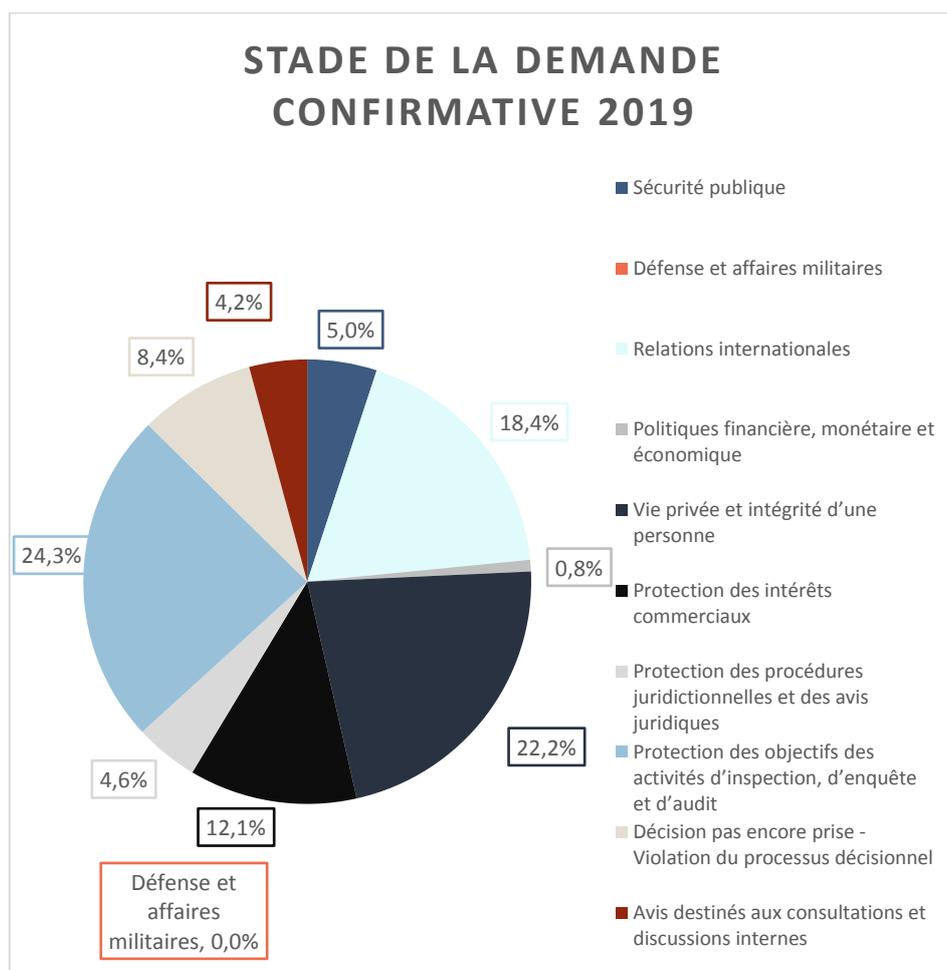
L'exception visant à protéger *la vie privée et l'intégrité de l'individu* se plaçait en deuxième position (22,2 % contre 25 % en 2018 et près de 26,1 % en 2017).

L'exception visant à protéger l'intérêt public en ce qui concerne les *relations internationales* a pris la troisième place en 2019, avec 18,4 % (contre 5,6 % en 2018 et près de 4 % en 2017).

L'exception visant à protéger les *intérêts commerciaux* a continué d'être moins souvent invoquée (12,1 % en 2019, contre 12,5 % en 2018 et 13,2 % en 2017), la reléguant en quatrième position et confirmant 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 en cours* de l'institution se plaçait en cinquième position, avec un pourcentage d'utilisation de 8,4 %. Ce chiffre confirme la tendance observée dans le rapport précédent, à savoir que l'exception semble être invoquée moins régulièrement (son utilisation avait déjà baissé en 2018, 2017 et 2016 avec respectivement 10,8 %, environ 12,2 % et 20,2 %).

Les exceptions visant la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la *sécurité publique* et les *procédures juridictionnelles et les avis juridiques* viennent ensuite compléter les exceptions les plus invoquées par l'institution (5 % et 4,6 % respectivement).



5. PLAINTES AUPRES DE LA MÉDIATRICE EUROPÉENNE

En 2019, la Médiateur européenne a clôturé 42 plaintes déposées contre la Commission européenne, relatives au traitement de demandes d'accès à des documents⁶⁸. En comparaison, au cours des trois années précédentes, la Médiateur européenne avait clôturé moins de plaintes (29 en 2018, 25 en 2017 et 21 en 2016).

La Médiateur européenne n'a constaté une mauvaise gestion que dans six affaires⁶⁹.

En 2019, la Médiateur européenne a ouvert 32 nouvelles enquêtes dans le cadre desquelles l'accès aux documents constituait la partie principale ou subsidiaire de la plainte, contre 29 en 2018, 25 en 2017 et 12 en 2016.

Ces statistiques confirment l'augmentation significative observée depuis 2017 en ce qui concerne le nombre de nouvelles enquêtes⁷⁰, et reflètent l'importance accrue accordée par la Médiateur européenne à ce domaine d'activité spécifique⁷¹.

Cette importance est par ailleurs illustrée par la «procédure accélérée» pour les plaintes relatives à l'accès aux documents, lancée par la Médiateur européenne en 2018. En vertu de cette nouvelle procédure, la Médiateur européenne s'engage à décider de l'ouverture ou non d'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 plainte⁷².

Si la Médiateur européenne estime que la Commission européenne a refusé à tort l'accès à un ou plusieurs documents demandés, elle peut lui recommander l'octroi d'un accès total ou partiel aux documents en question.

Ces recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes pour l'institution. Néanmoins, si celle-ci ne se conforme pas à ses recommandations, la Médiateur européenne peut saisir le Parlement européen d'un rapport spécial.

Enfin, la légère augmentation du nombre de plaintes et de demandes ne représente qu'une très faible proportion du nombre total de demandes d'accès à des documents traités par la Commission européenne.

6. CONTROLE JURIDICTIONNEL

En 2019, 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 a confirmé dans une large mesure la pratique de la Commission européenne dans le cadre du règlement (CE) n° 1049/2001 et continuera à le faire.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ À savoir les affaires 1302/2017, 1632/2018, 1227/2017, 2134/2018, 195/2017 et 1708/2015

⁷⁰ Voir également le rapport annuel 2017 sur l'accès aux documents, op.cit. p. 11.

⁷¹ Voir également le rapport annuel 2018 sur l'accès aux documents, op.cit.

⁷² <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/letter/en/89730>.

6.1. La Cour de justice

En 2019, la Cour de justice a rendu pas moins de cinq arrêts 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 un en 2018⁷³.

Dans le cadre de ces cinq jugements, la Cour de justice 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.

6.1.1. Clarifications portant sur certaines règles de fond

Parmi les cinq arrêts rendus par la Cour de justice en 2019 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1049/2001, deux concernaient l'application de la *présomption générale de confidentialité* en rapport avec les documents faisant partie des *dossiers relatifs aux aides d'État*⁷⁴.

La Cour de justice a confirmé que la divulgation de documents figurant dans le dossier administratif de la Commission dans le cadre d'une procédure de réexamen des aides d'État porte, en principe, atteinte à la protection des objectifs d'une enquête, d'un audit ou d'une inspection au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

L'institution peut appliquer une présomption générale de confidentialité au simple motif que le ou les documents demandés font partie d'un dossier administratif relatif à des aides d'État⁷⁵. Les documents ainsi protégés «échappent à l'obligation d'une divulgation, intégrale ou partielle, de leur contenu»⁷⁶.

Cette présomption générale s'applique également indépendamment i) du nombre de documents demandés, ii) de l'identification concrète ou non par le demandeur du ou des documents concernés⁷⁷, ou iii) du caractère «préexistant» de ceux-ci par rapport à l'ouverture formelle de l'enquête en question⁷⁸.

Toutefois, ladite présomption générale n'est pas irréfragable et n'exclut pas que certains des documents précis contenus dans le dossier d'aide d'État de la Commission puissent être divulgués⁷⁹. La charge de la preuve incombe au demandeur, indépendamment du fait qu'il soit difficile d'apporter la preuve nécessaire pour renverser une présomption⁸⁰. À cet égard, il

⁷³ À savoir: ordonnance du 30 janvier 2019 dans l'affaire C- 440/18 P, Verein Deutsche Sprache eV/Commission européenne, EU:C:2019:77; arrêt du 13 mars 2019 dans l'affaire C- 666/17 P, AlzChem AG contre Commission européenne, EU: C:2019:196; ordonnance du 21 mai 2019 dans l'affaire C- 770/18 P, P Anikó Pint/Commission européenne, EU:C:2019:436; ordonnance du 6 novembre 2019 dans l'affaire C- 332/19 P, Hércules Club de Fútbol, SAD/Commission européenne, EU:C:2019:948; et ordonnance du 17 décembre 2019 dans l'affaire C- 568/18 P, Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH/Commission européenne, EU:C:2019:1092;

⁷⁴ À savoir les arrêts du 13 mars 2019, dans l'affaire AlzChem AG/Commission européenne et du 6 novembre 2019, dans l'affaire Hércules Club de Fútbol, SAD/Commission européenne, op.cit.

⁷⁵ Voir l'arrêt du 13 mars 2019 dans l'affaire AlzChem AG/Commission européenne, op.cit. point 32.

⁷⁶ Ibidem, point 70.

⁷⁷ Ibidem, point 31.

⁷⁸ Ibidem, point 34.

⁷⁹ Ibidem, point 38.

⁸⁰ Ibidem, point 39.

convient de relever que si les documents demandés concernent la requérante directement et spécifiquement, cela n'est pas suffisant pour renverser la présomption générale en cause⁸¹.

La Cour de justice a également confirmé que les documents relatifs aux *procédures EU Pilot* sont aussi couverts par une présomption générale de confidentialité, en raison de leurs liens avec les procédures en manquement, qu'ils précèdent, préparent ou évitent⁸².

Les présomptions générales susmentionnées reconnues par la Cour n'excluent pas le droit pour la partie intéressée de démontrer l'existence d'un *intérêt public supérieur* justifiant la divulgation du ou des documents recherchés.

À cet égard, la Cour a précisé qu'un tel intérêt ne saurait être établi au motif que les documents permettraient au demandeur de présenter des arguments plus convaincants dans son recours en annulation⁸³, de préparer une action en justice ou de produire des preuves devant les juridictions nationales⁸⁴ ou de permettre à la requérante d'exercer ses droits de la défense dans le cadre de la procédure d'infraction relative à une aide d'État⁸⁵. Chacun de ces motifs est donc considéré comme un intérêt privé.

Enfin, la Cour de justice a rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle l'activité administrative de la Commission n'exige pas la même étendue d'accès aux documents que celle requise par son activité législative⁸⁶.

6.1.2. *Clarifications portant sur certaines règles de procédure*

En premier lieu, la Cour de justice a reconnu la présomption de légalité attachée à la déclaration de l'institution selon laquelle les documents demandés n'existent pas⁸⁷. La Cour a jugé qu'une telle présomption i) s'applique même à une déclaration de caractère général (qui ne concerne pas des documents spécifiques et définis)⁸⁸ et ii) ne peut être réfutée par une simple affirmation selon laquelle l'absence alléguée de documents existants serait manifestement contraire à une pratique administrative correcte⁸⁹.

Deuxièmement, la Cour de justice a rappelé qu'un demandeur ne conserve pas, en principe, un intérêt à demander l'annulation de la décision attaquée et non officiellement retirée à la suite de la divulgation des documents demandés, même après l'introduction d'une procédure judiciaire⁹⁰. Le maintien de cet intérêt suppose que cette illégalité est susceptible de se reproduire à l'avenir, quelles que soient les circonstances propres au cas d'espèce, et qu'elle doit être appréciée *in concreto*⁹¹.

⁸¹ Ordonnance du 6 novembre 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD/Commission européenne, op.cit., point 7.

⁸² Ordonnance du 21 mai 2019, P Anikó Pint/Commission européenne, op.cit., point 12.

⁸³ Arrêt du 13 mars 2019 dans l'affaire AlzChem AG/Commission européenne, op.cit. point 56.

⁸⁴ Ordonnance du 21 mai 2019, P Anikó Pint/Commission européenne, op.cit., point 24.

⁸⁵ Ordonnance du 6 novembre 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD/Commission européenne, op.cit., point 16.

⁸⁶ Arrêt du 13 mars 2019 dans l'affaire AlzChem AG/Commission européenne, op.cit. point 65.

⁸⁷ Ordonnance du 30 janvier 2019, Verein Deutsche Sprache eV/Commission européenne, op.cit., point 14.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibidem, point 23.

⁹⁰ Ordonnance du 17 décembre 2019, Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH/Commission européenne, op.cit., points 25 et 26. (en l'espèce, après l'introduction du pourvoi)

⁹¹ Ibidem., points 27 à 29.

6.2. Le Tribunal

En 2019, le Tribunal a rendu neuf arrêts impliquant la Commission européenne concernant le droit d'accès aux documents en vertu du règlement (CE) n° 1049/2001⁹². La Commission européenne était partie dans toutes ces affaires.

Dans quatre de ces neuf arrêts, le Tribunal a rejeté les recours en annulation contre les décisions de la Commission. Plus précisément, dans deux de ces arrêts, le Tribunal a confirmé la décision de la Commission européenne et rejeté les recours dans leur intégralité⁹³, alors que, dans les deux autres arrêts, les recours ont été jugés manifestement irrecevables⁹⁴.

Dans le cadre des cinq autres arrêts, le Tribunal a ordonné que trois recours contre la Commission soient radiés du registre après que les demandeurs eurent décidé de mettre fin aux procédures⁹⁵. En outre, dans une affaire, le Tribunal a accordé la rectification du recours introduit à tort contre la Commission européenne en lieu et place de l'Agence exécutive pour la recherche⁹⁶ et, dans une autre affaire, il a prononcé un non-lieu à statuer⁹⁷.

Dans le cadre de cette jurisprudence développée en 2019, le Tribunal a eu l'occasion d'apporter 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 fond

En 2019, les clarifications importantes apportées par le Tribunal portaient essentiellement sur l'application de l'exception relative à la *protection des objectifs des activités d'enquête* prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁹² Ordonnances du 12 novembre 2019 dans l'affaire T- 158/19, Patrick Breyer/Commission européenne, EU:T:2019:791, et du 17 décembre 2019 dans l'affaire T- 560/19, Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Commission européenne, EU:T:2019:905; du 11 avril 2019 dans l'affaire T- 202/18, Damien Bruel/Commission européenne, EU:T:2019:253; du 30 avril 2019 dans l'affaire T- 746/18, Marco Bronckers/Commission européenne, EU:T:2019:280; du 14 mai 2019 dans l'affaire T- 422/18, Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Commission européenne, EU:T:2019:339; du 12 septembre 2019 dans l'affaire T- 250/18, Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Commission européenne, EU:T:2019:615; du 27 février 2019 dans l'affaire T- 25/18, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Commission européenne, EU:T:2019:129; et arrêts du 14 mai 2019 dans l'affaire T- 751/17, Commune de Fessenheim et autres/Commission européenne, EU:T:2019:330; et du 12 février 2019 dans l'affaire T- 134/17, Hércules Club de Fútbol, SAD/Commission européenne, EU:T:2019:80.

⁹³ À savoir les arrêts du 14 mai 2019 dans l'affaire T-751/17, Commune de Fessenheim et autres/Commission européenne, op. cit. et du 12 février 2019 dans l'affaire T-134/ 17, Hércules Club de Fútbol, SAD/Commission européenne, op.cit.

⁹⁴ À savoir les ordonnances du 17 décembre 2019 dans l'affaire T- 560/19, Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Commission européenne, op. cit.; et du 14 mai 2019 dans l'affaire T- 422/18, Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Commission européenne, op.cit.

⁹⁵ À savoir les ordonnances du 11 avril 2019 dans l'affaire T- 202/18, Damien Bruel/Commission européenne, op.cit., du 30 avril 2019 dans l'affaire T- 746/18, Marco Bronckers/Commission européenne, op.cit.; et du 12 septembre 2019 dans l'affaire T- 250/18, Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Commission européenne, op.cit.

⁹⁶ Ordonnance du 12 novembre 2019 dans l'affaire T-158/19, Patrick Breyer/Commission européenne, EU:T:2019:79.

⁹⁷ Ordonnance du 27 février 2019 dans l'affaire T-25/18, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Commission européenne, EU:T:2019:129.

- *Phase de prénotification d'aides d'État protégées en vertu d'une présomption générale de confidentialité*

Premièrement, le Tribunal a reconnu l'«extension» de l'application d'une présomption générale de confidentialité aux documents échangés au cours de la phase de prénotification d'une procédure en matière d'aides d'État⁹⁸, au motif qu'elle garantit la bonne coopération des États membres dans un climat de confiance mutuelle et, partant, le bon fonctionnement de l'éventuel examen préliminaire ultérieure ou même de la procédure formelle d'examen⁹⁹.

Le Tribunal a souligné à cet égard que les échanges de prénotification ont lieu à l'initiative des États membres, ce qui dépend essentiellement de la relation de confiance établie par l'institution avec ceux-ci¹⁰⁰. En outre, la prénotification ne donne pas lieu à une décision en tant que telle, mais plutôt à un avis dépourvu de caractère contraignant, se bornant à exprimer l'opinion de la Commission, qui est susceptible d'être modifiée sur la base des informations qui pourraient parvenir ultérieurement à l'institution¹⁰¹.

Selon une jurisprudence constante, lorsqu'une institution fonde sa décision sur une exception au droit d'accès visée à l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001, elle doit, en principe, fournir des explications quant à la manière dont l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par cette exception.

Le Tribunal a néanmoins rappelé que, lorsque l'institution est en droit de se prévaloir d'une présomption générale de confidentialité, sa motivation ne doit pas nécessairement spécifier l'ensemble des différents faits et points de droit pertinents. Il suffit en effet que la motivation fasse apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, de manière à permettre, d'une part, aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et de défendre leurs droits et, d'autre part, au juge d'exercer son contrôle¹⁰².

Le Tribunal a en outre souligné que l'application, par l'institution, d'une présomption générale de confidentialité pour refuser l'accès aux documents échangés au cours de la phase de prénotification d'une procédure en matière d'aides d'État ne viole ni l'article 42 ni l'article 47 de la charte des droits fondamentaux¹⁰³.

En ce qui concerne cette dernière disposition, il convient de noter que le Tribunal a suivi la Commission européenne, en relevant que *«l'objet du règlement n° 1049/2001 est de régler les questions relatives à l'accès du public aux documents détenus par les institutions de l'Union, et non celles relatives aux preuves à apporter par les parties dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, qu'il s'agisse d'un litige devant le juge de l'Union ou devant les juridictions nationales»*¹⁰⁴.

⁹⁸ Arrêt du 14 mai 2019 dans l'affaire T-751/17, Commune de Fessenheim et autres/Commission européenne, op.cit., point 71.

⁹⁹ Ibidem, point 50.

¹⁰⁰ Ibidem, point 54.

¹⁰¹ Ibidem, point 33.

¹⁰² Ibidem, point 72.

¹⁰³ Ibidem, points 112 et 125, respectivement.

¹⁰⁴ Ibidem, point 123.

- *Protection des dossiers d'aides d'État clôturés en vertu d'une présomption générale de confidentialité*

En outre, le Tribunal a confirmé l'applicabilité de la présomption de confidentialité aux *dossiers d'aides d'État, même clôturés*, lorsqu'une action en justice intentée contre la décision sur le fond est pendante¹⁰⁵. Le Tribunal s'est donc conformé à la jurisprudence constante, qui tient compte du fait qu'il est loisible à la Commission européenne, en fonction de l'issue de la procédure judiciaire, de reprendre ses enquêtes en vue de l'adoption éventuelle d'une nouvelle décision¹⁰⁶.

- *Notion d'intérêt public supérieur*

Le Tribunal a également eu l'occasion de préciser les limites de la notion d'«intérêt public supérieur» au sens de l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001. Cette notion joue un rôle crucial dans le cadre dudit règlement, dans la mesure où il est susceptible de prévaloir par rapport à certaines des exceptions justifiant le refus d'autoriser l'accès aux documents demandés. Le Tribunal a rappelé à cet égard que les *droits de la défense* du demandeur ne sauraient être qualifiés d'«intérêt public supérieur» au sens de l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001¹⁰⁷.

De même, l'intérêt particulier que peut faire valoir une personne demandant l'accès à *un ou plusieurs documents la concernant personnellement* ne peut être pris en considération en tant qu'intérêt public supérieur au sens de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001, l'objectif de ce règlement étant d'accorder au public un droit d'accès aux documents des institutions, et non pas d'établir des règles destinées à protéger l'intérêt particulier qu'une personne spécifique peut avoir en ayant accès à un ou plusieurs d'entre eux¹⁰⁸.

6.2.2. *Clarifications portant sur certaines règles de procédure*

En 2019, le Tribunal a également traité plusieurs questions de procédure relatives aux recours en annulation contre les décisions de la Commission européenne adoptées dans le cadre du règlement (CE) n° 1049/2001.

- *Caractère impératif du délai prévu à l'article 263 TFUE*

En ce qui concerne les règles de procédure, le Tribunal a d'abord souligné le caractère impératif du délai de deux mois prévu à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour introduire un recours en annulation contre les décisions de l'institution.

¹⁰⁵ Arrêt du 12 février 2019 dans l'affaire T-134/17, Hércules Club de Fútbol, SAD/Commission européenne, op.cit., voir entre autres les points 44 à 47, 54 et 55.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Ibidem, points 46, 47 et 54.

¹⁰⁸ Ibidem, point 44.

Le délai de deux mois est donc d'ordre public et ne relève pas de la discrétion des parties ou du Tribunal¹⁰⁹.

Le délai prévu à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a été établi afin de garantir la clarté et la sécurité juridiques et d'éviter toute discrimination ou traitement arbitraire dans l'administration de la justice¹¹⁰.

Il n'est soumis à des dérogations qu'en cas d'existence d'un cas fortuit ou de force majeure au sens de l'article 45 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne¹¹¹.

Dès lors, un recours en annulation contre une décision confirmative de la Commission européenne introduite passé le délai de deux mois prévu à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sans être soumis à aucune des dérogations susmentionnées, doit être rejeté comme étant manifestement irrecevable¹¹².

¹⁰⁹ Ordonnance du 17 décembre 2019 dans l'affaire T-560/19, *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Commission européenne*, EU:T:2019:905, point 7.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Ibidem, point 9.

¹¹² Ibidem, point 10.

- *Effets juridiques de la décision confirmative*

Deuxièmement, le Tribunal a rappelé que, en principe, seule la décision adoptée par le secrétaire général au nom de la Commission européenne est susceptible de recours au titre de l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette position est conforme à la jurisprudence constante, en vertu de laquelle la réponse à une demande initiale au sens de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n'est en principe pas susceptible 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'institution¹¹³.

En effet, la décision rendue au stade de la demande confirmative en application de l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1049/2001 constitue une décision juridique qui remplace complètement, avec un effet *ex tunc*, la précédente prise de position contenue dans la réponse initiale de l'institution¹¹⁴. Par conséquent, 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 européenne¹¹⁵.

- *Conséquences du retrait de facto de la décision attaquée*

Troisièmement, le Tribunal a confirmé qu'un recours en annulation d'une décision de la Commission devient sans objet et ne nécessite plus de statuer, lorsque la requérante a obtenu les informations demandées par une décision ultérieure de l'institution, laquelle a, de facto, retiré la décision contestée¹¹⁶.

- *Rectification des erreurs de forme dans le recours en annulation*

Enfin, le Tribunal a accordé la correction demandée par un demandeur qui avait, par erreur, introduit un recours contre la Commission européenne en lieu et place de l'Agence exécutive pour la recherche¹¹⁷.

Le Tribunal a relevé à cet égard que, selon une jurisprudence constante, les erreurs de forme concernant la désignation de la partie défenderesse peuvent être corrigées après l'introduction de l'action lorsque son identité peut être déduite sans ambiguïté¹¹⁸.

Par conséquent, le Tribunal a accepté de considérer que l'Agence exécutive pour la recherche était considérée comme la partie contre laquelle le recours en annulation était formé¹¹⁹. En l'espèce, l'intitulé de la décision attaquée, qui indiquait, en lettres majuscules, l'«Agence

¹¹³ Voir entre autres l'arrêt du 11 décembre 2018 dans l'affaire T-441/17, *Arca Capital Bohemia a.s./Commission européenne*, EU:T:2018:899, points 18 à 20.

¹¹⁴ Ordonnance du 14 mai 2019 dans l'affaire T-422/18, *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Commission européenne*, EU:T:2019:339, point 35.

¹¹⁵ *Ibidem*, point 37.

¹¹⁶ Ordonnance du 27 février 2019 dans l'affaire T-25/18, *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Commission européenne*, *op.cit.*, points 18 à 20.

¹¹⁷ Ordonnance du 12 novembre 2019 dans l'affaire T-158/19, *Patrick Breyer/Commission européenne*, *op.cit.*

¹¹⁸ *Ibidem*, point 24.

¹¹⁹ *Ibidem*, point 31.

exécutive pour la recherche de la Commission européenne», a été considéré par le Tribunal comme étant susceptible d'induire en erreur quant à la personnalité juridique distincte de l'Agence exécutive pour la recherche¹²⁰. Par conséquent, le recours en annulation a été corrigé et jugé recevable à l'encontre de l'Agence exécutive pour la recherche.

6.3. Affaires introduites à l'encontre de la Commission européenne en 2019¹²¹

En 2019, 12 nouvelles affaires impliquant la Commission européenne ont été portées devant le Tribunal au titre du règlement (CE) n° 1049/2001¹²². Parmi ces affaires, trois d'entre elles étaient déjà, en 2019, soit rejetées, retirées ou poursuivies contre une autre partie¹²³.

En parallèle, deux 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 procédure¹²⁴. Ces deux recours ont été rejetés comme manifestement non fondés par deux ordonnances prononcées en 2019.

La Commission européenne a suivi avec attention l'évolution de la jurisprudence des juridictions européennes en 2019. L'institution a salué en particulier la confirmation par les juridictions européennes, dans toutes les affaires susmentionnées jugées en 2019, de la conformité de sa pratique administrative avec le règlement (CE) n° 1049/2001. En effet, les huit affaires jugées par la Cour et le Tribunal en 2019¹²⁵ ont abouti au rejet total des recours en annulation contre les décisions de la Commission européenne, raison pour laquelle la position de l'institution a prévalu.

La Commission européenne a également pris bonne note de toutes les clarifications relatives aux questions de fond et de procédure susmentionnées fournies par les juridictions européennes en 2019 en rapport avec le règlement (CE) n° 1049/2001. 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.

¹²⁰ Ibidem, point 26.

¹²¹ Au 31 décembre 2019.

¹²² Il s'agit des affaires suivantes: PL/Commission européenne, T- 728/19; Basaglia/Commission européenne, T- 727/19; AlzChem Group/Commission européenne, T- 569/19; Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Commission européenne, op.cit., T- 560/19; Homoki/Commission européenne, T- 517/19; Public Resource Org and Right to Know/Commission européenne, T- 185/19; Bronckers/Commission européenne, T- 166/19; Breyer/Agence exécutive pour la recherche, T- 158/19, op.cit.; Activos e Inversiones Monterroso/CRU, T- 16/19; Marco Bronckers/Commission européenne, T- 746/18, op.cit.; Umweltinstitut München/Commission européenne, T- 712/18; et Campbell/Commission européenne, T- 701/18.

¹²³ À savoir, les affaires Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Commission européenne, op.cit., T- 560/19; Breyer/Agence exécutive pour la recherche, T- 158/19, op.cit.; et Marco Bronckers/Commission européenne, T- 746/18, op.cit.;

¹²⁴ À savoir les affaires Anikó Pint/Commission européenne, C-770/18 P, op.cit. et Hércules Club de Fútbol, SAD/Commission européenne, C-332/19 P, op.cit.

¹²⁵ Autres que celles qui ont été radiées du registre ou pour lesquelles il y avait un non-lieu à statuer.

CONCLUSIONS

L'année 2019 a été marquée par le passage de la «Commission Juncker» à la «Commission von der Leyen».

Dans ce contexte politique, la transparence, l'intégrité et l'obligation de rendre des comptes, qui sont des piliers de la démocratie, sont restées des priorités absolues de la Commission européenne en 2019.

La Commission européenne se félicite de l'intérêt grandissant du public pour ses activités. L'institution prend en permanence de nouvelles initiatives visant à renforcer de manière proactive la transparence dans ses processus décisionnels et la participation des citoyens.

En 2019, cet objectif s'est illustré, entre autres, par l'adoption par les deux colégislateurs de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne européenne, présentée par la Commission, visant à faciliter une plus grande participation des citoyens européens au processus démocratique des institutions; mais aussi par la publication d'orientations détaillées et concrètes sur les normes éthiques applicables aux membres de la Commission faisant campagne en vue des élections au Parlement européen de mai; par la publication proactive constante des documents relatifs au Brexit et l'engagement de l'institution à maintenir ce niveau de transparence sans précédent en ce qui concerne la mise en œuvre de l'accord de retrait et tout au long des négociations à venir sur les relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Ces mesures s'appuient sur de multiples instruments et initiatives bien établis qui contribuent déjà au respect du principe de transparence par la Commission européenne, tels que le portail de la transparence; la publication systématique des réunions des commissaires; la publication de leurs déclarations d'intérêts; le registre des documents de la Commission et d'autres registres¹²⁶; EurLex¹²⁷; des ressources en ligne qui fournissent des informations sur les possibilités de financement¹²⁸ et les bénéficiaires de financement de l'UE¹²⁹; le portail sur les consultations publiques et le portail des données ouvertes de l'UE; etc.

Dans ce contexte, en 2019, 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, est resté un instrument important qui permet à la Commission de donner corps à son engagement en faveur de la transparence.

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 2019, elle a atteint son plus grand nombre de demandes depuis l'entrée en vigueur du règlement en 2001, avec pas moins de 7 445 demandes initiales reçues.

¹²⁶ Tels que le registre des groupes d'experts de la Commission et autres entités similaires; le registre de comitologie, etc.

¹²⁷ La base de données qui donne accès au droit de l'UE, à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et à d'autres documents publics de l'UE.

¹²⁸ En ce qui concerne les subventions et les appels d'offres.

¹²⁹ Au moyen du système de transparence financière.

La plupart de ces demandes concernaient chacune une série de documents, voire des dossiers entiers, et ont donné lieu à différentes réponses. L'institution a émis pas moins de 8 449 réponses initiales.

D'une part, cette hausse importante et constante du nombre de demandes observée depuis 2016, et leur complexité, ont amené de plus en plus souvent l'institution à surmonter la difficulté de concilier le principe de transparence avec les principes d'efficacité et de bonne administration.

D'autre part, cette hausse a indéniablement donné lieu à un grand nombre de documents mis à la disposition du public. 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.

Le 24 septembre 2019, la Commission européenne a participé au séminaire d'experts organisé par la présidence finlandaise du Conseil de l'Union européenne sur l'avenir de la transparence de l'UE, qui vise à donner un nouvel élan à une administration ouverte, efficace et indépendante à l'ère de la numérisation. Dans le cadre de cette discussion conjointe sur des mesures concrètes visant à accroître la transparence au cours de la prochaine législature, la Commission européenne a fait le point sur la jurisprudence relative à l'accès aux documents et a examiné la manière dont le règlement (CE) n° 1049/2001 a résisté à l'épreuve du temps.

Les éclaircissements apportés par la Cour de justice ont contribué de manière significative à améliorer la mise en œuvre par la Commission des règles existantes.

Les faibles taux de recours et d'arrêts ayant conclu à une annulation des décisions de l'institution 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 légère augmentation du nombre de recours portés devant la Cour de justice et des plaintes déposées auprès du Médiateur européen ne doit pas masquer le fait qu'elles ne représentent qu'une très faible proportion du nombre total de demandes traitées par la Commission européenne, qui est également en augmentation constante.

En conclusion, en 2019, la Commission européenne a tenu son engagement en faveur d'une administration européenne ouverte, conformément aux traités de l'UE et à la charte des droits fondamentaux, et tel que consacré par le règlement (CE) n° 1049/2001.

Enfin, la Commission européenne est restée plus que jamais déterminée à lutter contre les nouvelles menaces qui pèsent sur la démocratie, du fait du manque de transparence à l'ère numérique ou de la désinformation, qui est l'antithèse de la transparence.