



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.4.2007  
COM(2007) 185 final

**LIVRE VERT**

**L'accès du public aux documents détenus par les institutions de  
la Communauté européenne**

**Aperçu de la situation**

## LIVRE VERT

### L'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne

#### Aperçu de la situation

#### INTRODUCTION

Au cours des quinze dernières années, les institutions de l'Union européenne se sont progressivement ouvertes au public. Le principe d'ouverture a été introduit par le traité de Maastricht en 1991 afin de renforcer le caractère démocratique des institutions. Le Conseil et la Commission ont ensuite adopté un code de conduite concernant l'accès du public à leurs documents, qui constituait un volet complémentaire essentiel de leur politique d'information et de communication. En 1996, le droit d'accès du public a été inscrit dans l'article 255 du traité instituant la Communauté européenne, modifié par le traité d'Amsterdam. Le règlement (CE) n° 1049/2001<sup>1</sup> donne effet au droit des citoyens d'obtenir des documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

Le règlement, applicable depuis le 3 décembre 2001, a, comme le montrent les rapports annuels publiés par les trois institutions, entraîné une forte et constante augmentation des demandes d'accès aux documents<sup>2</sup>. En janvier 2004, la Commission, dans un rapport sur la mise en œuvre du règlement, a procédé à une première évaluation du fonctionnement pratique du régime d'accès du public aux documents mis en place par l'UE<sup>3</sup>. Elle y indiquait que le nombre de demandes d'accès augmentait d'environ 50 % par an. Étant donné qu'en moyenne deux tiers des demandes ont été satisfaites, le règlement a permis au public d'accéder à un volume considérable de documents jusque là non publiés. D'autre part, les exceptions prévues par le règlement offraient une protection adéquate des intérêts légitimes. Même si la mise en œuvre du règlement a imposé un surcroît de travail aux institutions, la conclusion générale était qu'il avait remarquablement bien fonctionné. La Commission avait dès lors estimé qu'il n'était pas nécessaire de modifier le règlement à court terme, mais que des améliorations pouvaient être apportées sans modifier la législation.

Depuis cette première évaluation, trois années se sont écoulées, lesquelles ont permis d'acquérir une plus large expérience et ont vu l'émergence d'un corpus jurisprudentiel et le règlement d'un certain nombre de plaintes par le médiateur européen. De plus, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un nouveau règlement concernant

---

<sup>1</sup> JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

<sup>2</sup> Ces rapports peuvent être consultés sur les sites web suivants:  
Parlement: [http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL\\_605496\\_1\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_FR.pdf)  
Conseil: [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=305&lang=FR&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=305&lang=FR&mode=g)  
Commission: [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_fr.htm)

<sup>3</sup> COM(2004) 45: Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement CE n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

l'application de la convention d'Århus<sup>4</sup> aux institutions et organes de la Communauté européenne, qui aura une incidence sur l'accès aux documents contenant des informations environnementales.

C'est pourquoi, il semble aujourd'hui opportun d'évaluer la nécessité de modifier le règlement. En effet, lorsque la Commission décida, le 9 novembre 2005, de lancer une "Initiative européenne en matière de transparence"<sup>5</sup>, celle-ci prévoyait un réexamen du règlement (CE) n° 1049/2001 pour répondre à cet effort d'ouverture. Dans une résolution adoptée le 4 avril 2006, le Parlement européen a appelé la Commission à présenter des propositions de modification du règlement<sup>6</sup>.

Le droit d'accès aux documents est l'un des aspects d'une politique d'ouverture et le règlement doit être apprécié dans le cadre de la politique d'information et de communication des institutions. Dans ce contexte, la nouvelle politique de publicité des réunions du Conseil revêt une importance toute particulière.

Dans le présent document de consultation, la Commission dresse d'abord un état des lieux des règles régissant le droit d'accès du public aux documents et de leur mise en œuvre, et propose ensuite un certain nombre d'options pour l'amélioration de la législation et de mesures concrètes visant à améliorer l'accès aux documents des institutions.

Le public est invité à commenter le régime d'accès aux documents des institutions européennes et à réagir aux options proposées dans le présent document. Dans le cadre du questionnaire, la Commission sollicite l'avis des citoyens, notamment des organisations de la société civile, des opérateurs économiques, des autorités publiques et d'autres organisations intéressées par les affaires européennes.

La consultation publique lancée avec la publication du présent Livre vert durera trois mois. La Commission entend examiner soigneusement les réponses qui lui seront adressées et publiera un rapport de synthèse concernant les résultats de cette consultation publique et les mesures de suivi qu'elle compte adopter. C'est sur la base de ce rapport que la Commission présentera ses propositions de modification du règlement (CE) n° 1049/2001.

Le calendrier prévu est le suivant :

- Consultation publique : de la mi-avril à la mi-juillet 2007
- Rapport sur les résultats de la consultation : septembre 2007
- Propositions de modification du règlement : octobre 2007

---

<sup>4</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue à Århus (Danemark) le 25 juin 1998.

Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Århus (JO L 264 du 25.9.2006, p. 13).

<sup>5</sup> Procès-verbal de la réunion de la Commission n° 1721 du 9 novembre 2005, point 6; voir également les documents SEC(2005) 1300 et SEC(2005) 1301.

<sup>6</sup> P6\_A(2006) 052.

## PREMIERE PARTIE : APPLICATION DES REGLES EXISTANTES CONCERNANT L'ACCES DU PUBLIC

### 1. MISE EN ŒUVRE DU REGLEMENT

Les statistiques montrent que, dans l'ensemble, le Conseil et la Commission réservent une suite favorable à deux demandes d'accès sur trois. Le Parlement accède à plus de 80 % des demandes qui lui sont adressées, ce qui s'explique en grande partie par la nature publique de ses débats.

Le nombre de demandes d'accès initiales, adressées au Parlement et à la Commission, est en constante augmentation. Le nombre de demandes adressées au Conseil reste stable, ce qui s'explique en grande partie par le nombre croissant de documents automatiquement disponibles dans le registre du Conseil. D'autre part, le nombre de demandes confirmatives (c'est-à-dire les demandes invitant l'institution à reconsidérer un refus d'autoriser l'accès) reste plus ou moins stable<sup>7</sup>. Au total, 4 % seulement de toutes les demandes initiales adressées aux trois institutions ont conduit à des demandes confirmatives. Les demandes adressées à la Cour de justice et les plaintes introduites auprès du médiateur européen ne représentent qu'une infime partie du nombre total de demandes traitées.

Compte tenu de ces éléments, le rapport sur la mise en œuvre du règlement, publié le 30 janvier 2004, avait conclu que les règles concernant l'accès du public avaient fonctionné de manière très satisfaisante. L'expérience récente semble confirmer les conclusions de ce rapport, en particulier en ce qui concerne l'accès lié à des procédures législatives et la fourniture accrue d'informations proactives par les institutions. Certains points pourraient toutefois être davantage clarifiés, notamment en ce qui concerne l'application du droit général d'accès dès lors qu'il s'agit de mettre en balance les intérêts à prendre en compte dans le cadre de l'examen de certaines affaires, tels que la protection des données ou les droits spécifiques d'accès.

#### 1.1. Bénéficiaires et types de documents demandés

- Même si les citoyens sont de plus en plus nombreux à faire usage de leur droit d'accès, la plupart des demandes émanent de spécialistes des affaires européennes, tels que les opérateurs économiques, les cabinets d'avocats, les ONG et le monde académique.
- Les principaux domaines d'intérêt sont les affaires de concurrence<sup>8</sup>, la fiscalité, le marché intérieur, l'environnement, les marchés publics (Commission) ainsi que la justice et la sécurité (Conseil).
- Les demandes adressées à la Commission ont souvent trait à des dossiers spécifiques complets ou à "tous les documents" concernant une question déterminée, exigeant l'analyse d'un grand nombre de documents.

<sup>7</sup> Le nombre de demandes confirmatives adressées au Parlement est passé de 1 à 10 entre 2004 et 2005.

<sup>8</sup> 13 % des demandes traitées par la Commission concernent la politique de concurrence et ont généralement trait à des affaires d'aides d'État.

- De nombreuses demandes d'accès, notamment celles adressées à la Commission, concernent des litiges; certains demandeurs demandent de pouvoir accéder à des informations éventuellement utiles pour l'introduction d'une plainte ou la saisine d'une juridiction.

## 1.2. Limitation du droit d'accès

Certaines exceptions sont invoquées dans un nombre limité de cas. Les exceptions les plus fréquentes concernent :

le processus décisionnel	Conseil Commission
les inspections et les enquêtes (infractions, ententes, contrôles des concentrations, aides d'État, affaires de défense commerciale, enquêtes menées par l'Office antifraude OLAF)	Commission
les intérêts de tiers impliqués dans une procédure administrative (intérêts commerciaux, protection des données)	Commission Parlement

## 1.3. Accès du public et protection des données

Le droit d'accès aux documents et le droit des personnes physiques à l'égard de la protection de leurs données à caractère personnel sont l'un et l'autre ancrés dans le traité CE (respectivement articles 255 et 286). Ils ont été mis en œuvre par l'entremise de deux règlements : le règlement (CE) n° 45/2001 concernant la protection des données<sup>9</sup> et le règlement (CE) n° 1049/2001 concernant l'accès du public aux documents. Ces deux droits peuvent toutefois s'entrechoquer lorsque la demande d'accès concerne spécifiquement des informations relatives à une personne physique. Le contrôleur européen de la protection des données a abordé cette question dans un document d'information et fourni des indications pratiques utiles pour le traitement de telles demandes<sup>10</sup>. Trois affaires concernant un refus de la Commission de divulguer des données à caractère personnel sont actuellement pendantes devant le Tribunal de première instance<sup>11</sup>. Deux autres affaires pendantes devant cette même juridiction concernent notamment le problème de la protection des données<sup>12</sup>.

## 1.4. Droits d'accès généraux et spécifiques

Le but du règlement (CE) n° 1049/2001 est de garantir au public l'accès le plus large possible aux documents détenus par les institutions communautaires.

Des règles spécifiques accordent aux parties impliquées dans une procédure particulière un droit privilégié d'accès aux documents pertinents qui ne peuvent être

<sup>9</sup> Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO L 8 du 12.1.2001).

<sup>10</sup> "Public Access to Documents and Data Protection", Background Paper Series, July 2005, No 1.

<sup>11</sup> Affaire T-194/04, *The Bavarian Lager Company Ltd./Commission*; affaire T-170/03, *BAT/ Commission* affaire T-161/04, *Valero Jordana/ Commission*.

<sup>12</sup> Affaires T-121/05 et T-166/05, *Borax Europe Ltd. contre Commission*.

rendus publics. Dans le cadre de ces règles, l'accès est souvent soumis à des conditions et procédures particulières, qui établissent un équilibre délicat entre les droits de la défense et la nécessité de préserver l'efficacité des procédures.

La relation entre l'accès du public et l'accès privilégié devrait peut-être être clarifiée afin d'éviter des incohérences.

### **1.5. Fourniture active d'informations**

Des registres publics permettent aux citoyens d'identifier les documents susceptibles de les intéresser et d'effectivement exercer leur droit d'accès. Lorsque ces documents peuvent être rendus publics, les institutions les mettent directement à disposition sur Internet.

Des améliorations peuvent encore être apportées en ce qui concerne :

- le champ couvert par les registres, notamment ceux de la Commission;
- le nombre de documents ou le volume d'informations directement accessibles au public;
- la convivialité des systèmes d'information électroniques.

Le Parlement, le Conseil et la Commission ont déjà commencé à examiner les mesures qui pourraient être prises pour améliorer la diffusion de l'information sur Internet. Ces améliorations peuvent être apportées sans modifier la législation.

## **2. JURISPRUDENCE CONCERNANT LE REGLEMENT (CE) N° 1049/2001**

Même si le nombre d'affaires portées devant le Tribunal de première instance est minime par rapport au nombre de demandes d'accès, le Tribunal a, dans une série d'arrêts récents, clarifié un certain nombre de dispositions du règlement et, en particulier, la portée de certaines des exceptions au droit d'accès. Ces clarifications ont grandement contribué à améliorer la mise en œuvre des règles existantes. L'intégration de la jurisprudence constante dans un nouveau texte de loi apporterait aux citoyens une plus grande clarté sur le plan juridique et fournirait aux institutions des éléments d'orientation plus précis pour traiter les demandes d'accès.

### **2.1. Caractéristiques générales du règlement**

Le Tribunal de première instance a clairement indiqué que l'objet du règlement est de faire en sorte que chaque personne physique ait accès aux documents publics. L'intérêt spécifique d'une personne à obtenir un accès à un document, notamment pour défendre son point de vue dans un litige, n'est pas pertinent au regard de la décision de divulguer ou non le document lorsque l'institution applique les exceptions prescrites par l'article 4, paragraphe 1, point a), ou lorsqu'un État membre s'oppose à une divulgation en vertu de l'article 4, paragraphe 5<sup>13</sup>. Dans un jugement récent, le Tribunal de première instance a dit pour droit qu'il s'ensuit de l'article 6,

---

<sup>13</sup> Arrêt du Tribunal de première instance du 26 avril 2005, affaires jointes T-110/03, T-150/03 et T-405/03, *J.M. Sisón/ Conseil*, confirmé par l'arrêt de la Cour de justice du 1<sup>er</sup> février 2007 dans l'affaire C-266/05; ordonnance du Tribunal de première instance du 15 juin 2005, affaire T-98/04, *Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA)/ Commission*.

paragraphe 1, du règlement, en vertu duquel un demandeur n'est pas obligé de justifier sa demande, qu'une demande d'accès doit être examinée indépendamment de la personne ayant adressé la demande<sup>14</sup>. Dans ce même arrêt, le Tribunal a estimé que le droit de la défense d'un demandeur dans une affaire est de nature privée et, qu'en conséquence, il ne saurait constituer un intérêt public supérieur justifiant la divulgation d'un document<sup>15</sup>.

## **2.2. Questions de procédure**

### *2.2.1. Nécessité de procéder à une analyse concrète des documents auxquels l'accès est demandé*

Le refus d'octroyer l'accès aux documents doit, en principe, être fondé sur une analyse concrète de leur contenu afin d'évaluer la mesure dans laquelle une exception au droit d'accès s'applique et la possibilité d'octroyer un accès partiel. Toutefois, un tel examen peut ne pas être nécessaire lorsque, en raison des circonstances particulières de l'affaire, il est patent que l'accès doit être refusé ou, au contraire, octroyé<sup>16</sup>.

### *2.2.2. Demandes volumineuses*

Conformément à la jurisprudence citée dans le précédent paragraphe, le simple fait qu'une demande d'accès concerne un nombre important de documents ne dispense pas les institutions de l'obligation de procéder à un examen concret des documents. Dans le même arrêt, le Tribunal a indiqué que dans des cas exceptionnels, c'est-à-dire lorsque la charge administrative engendrée par un examen concret et individuel des documents dépasserait ce qui peut être raisonnablement exigé, une dérogation à l'obligation d'examiner les documents peut être admise. Cela étant, les institutions doivent examiner toutes les autres options envisageables afin de limiter leur charge de travail et d'accéder ainsi, à tout le moins en partie, à la demande qui leur a été adressée<sup>17</sup>.

## **2.3. Clarification des exceptions**

### *2.3.1. Protection des avis juridiques – article 4, paragraphe 2, 2<sup>e</sup> tiret*

Le Tribunal de première instance a estimé que l'exception visant à protéger les “avis juridiques”, énoncée à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement, s'applique à tout avis juridique formulé par le service juridique des institutions et ne se limite pas aux avis formulés dans le cadre d'un contentieux. Toutefois, comme c'est le cas pour les autres documents relatifs aux intérêts protégés, le refus de divulguer un document comportant un avis juridique doit se fonder sur un examen concret et individuel<sup>18</sup>. Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice.

---

<sup>14</sup> Arrêt du Tribunal de première instance du 6 juillet 2006, affaires jointes T-391/03 et T-70/04, *Franchet and Byk/ Commission*, point 82.

<sup>15</sup> Même arrêt, points 136-139.

<sup>16</sup> Arrêt du Tribunal de première instance du 13 avril 2005, affaire T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation/ Commission*.

<sup>17</sup> *idem*

<sup>18</sup> Arrêt du 23 novembre 2004, affaire T-84/03, *Maurizio Turco/ Conseil*.

### 2.3.2. *Protection des enquêtes – article 4, paragraphe 2, 3<sup>e</sup> tiret*

Le Tribunal de première instance a précisé le fait que certains types de documents portant sur des enquêtes en cours sont couverts par l'objectif de ces enquêtes. En ce qui concerne les procédures d'infraction, le Tribunal a estimé que les États membres sont en droit d'attendre de la Commission qu'elle garantisse la confidentialité durant les enquêtes susceptibles de conduire à des procédures d'infraction. Cet impératif de confidentialité demeure même après une saisine de la Cour de justice<sup>19</sup>.

Plus récemment, le Tribunal de première instance a indiqué que les actes d'enquêtes ou d'inspections peuvent rester couverts par l'exception fondée sur la protection des inspections, enquêtes et audits dès lors que les enquêtes ou inspections sont en cours, même si l'enquête ou l'inspection en question ayant fait l'objet du rapport auquel l'accès est demandé est achevée. Toutefois, la possibilité d'octroyer l'accès à ces documents ne saurait dépendre d'un événement incertain, futur et éventuellement lointain<sup>20</sup>. Les modalités d'application concrète de ces principes devraient peut-être être clarifiées.

### 2.3.3. *Capacité des États membres à s'opposer à la divulgation de documents émanant de ces États membres – article 4, paragraphe 5, du règlement*

La déclaration n° 35 annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam prévoit qu'un État membre peut demander à la Commission ou au Conseil de ne pas communiquer à des tiers un document émanant de cet État sans l'accord préalable de celui-ci. Cette déclaration se trouve reflétée dans l'article 4, paragraphe 5, du règlement. Le Tribunal de première instance a estimé que, lorsque l'État membre d'origine demande qu'un document ne soit pas divulgué, la demande d'accès à ce document est régie par les dispositions nationales pertinentes et non par le règlement<sup>21</sup>. Conformément à cette jurisprudence, les institutions consulteront toujours les autorités de l'État membre lorsqu'elles reçoivent une demande d'accès à un document émanant de cet État membre. Il convient cependant de noter que l'arrêt rendu dans l'affaire T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH/Commission*, fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice.

### 2.3.4. *Relation entre le règlement et les règles spécifiques concernant la confidentialité*

Dans deux arrêts, le Tribunal de première instance a dit pour droit que le secret des travaux de jurys de concours, énoncé à l'article 6 de l'annexe III du Statut, doit être considéré comme une *lex specialis* dérogeant aux règles générales d'accès aux documents<sup>22</sup>. Jusqu'à présent, ce raisonnement n'a pas été étendu à d'autres domaines soumis à des règles spécifiques de confidentialité. Par ailleurs, le secret des travaux d'une instance ne signifie pas que les documents rédigés ou examinés par cet organe soient couverts par le même secret. Cela étant, il convient de clarifier le lien existant

---

<sup>19</sup> Affaire T-191/99, *David Petrie et autres/ Commission*.

<sup>20</sup> Affaires jointes T-391/03 et T-70/04, *Franchet et Byk/ Commission*.

<sup>21</sup> Arrêt du Tribunal de première instance du 30 novembre 2004, affaire T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH/Commission*; voir également les arrêts du Tribunal de première instance dans les affaires T-76/02, *Mara Messina/ Commission* et T-87/03, *Scippacercola/ Commission*.

<sup>22</sup> Arrêts du 5 avril 2005 dans l'affaire T-376/03, *Hendrickx/ Conseil* et du 14 juillet 2005 dans l'affaire T-371/03, *Le Voci/ Conseil*.



entre les règles générales d'accès du public aux documents et les règles spécifiques fixées par le législateur pour assurer l'efficacité opérationnelle de certains pouvoirs en matière de collecte d'informations, essentiels au bon déroulement des procédures.

### 2.3.5. *Transparence et obligation de respecter le secret professionnel*

Le principe de transparence établi par l'article 255 du traité CE est contrebalancé par l'obligation de respecter le secret professionnel énoncée à l'article 287, que différents actes du droit dérivé mentionnent expressément. Ce point revêt une importance toute particulière dans la politique de concurrence, où la Commission détient des informations fournies par les entreprises ou obtenues auprès de celles-ci, mais également dans les affaires de défense commerciale<sup>23</sup> et de marchés publics. L'article 28 du règlement (CE) n° 1/2003 dispose que les informations recueillies dans le cadre d'inspections et d'enquêtes ou obtenues à la suite d'une demande d'information ne peuvent être utilisées qu'aux fins auxquelles elles ont été recueillies et qu'aucune information couverte par le secret professionnel ne peut être divulguée. Si, ni l'article 287 du traité CE, ni l'article 28 du règlement (CE) n° 1/2003 ne définissent de manière explicite le type d'informations couvertes par cette obligation, le Tribunal de première instance a déjà clarifié la notion de 'secrets d'affaires' en précisant qu'il s'agit d'informations dont non seulement la divulgation au public mais également la simple transmission à un sujet de droit différent de celui qui a fourni l'information peut gravement léser les intérêts de celui-ci<sup>24</sup>. Toutefois, l'obligation de respecter le secret professionnel peut empêcher la divulgation au public d'informations qui ne nécessitent pas la protection spéciale garantie aux secrets d'affaires. Ces questions mériteraient une clarification.

## 3. AUTRES DEVELOPPEMENTS

### 3.1. **Application de la convention d'Århus aux institutions et organes de la Communauté**

Le 6 septembre 2006, le Parlement et le Conseil ont adopté le règlement (CE) n° 1367/2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement<sup>25</sup>. Le règlement sera applicable à partir du 28 juin 2007.

Ce nouveau règlement couvre différents aspects de l'implication du citoyen dans la politique environnementale :

- l'accès aux informations sur demande
- la diffusion active des informations
- la consultation des plans et programmes

---

<sup>23</sup> Voir article 19 du règlement (CE) n° 384/96, article 29 du règlement (CE) n° 2026/97 et article 9 du règlement (CE) n° 3285/94.

<sup>24</sup> Affaire T-353/94, *Postbank/ Commission*, [1996] Recueil II-921, point 87.

<sup>25</sup> JO L 264 du 25.9.2006, p. 13.

- le droit de demander un réexamen administratif d'une décision ou d'une absence de décision.

Dans le cadre du présent document, ne sont considérées que les dispositions relatives à l'accès aux informations sur demande.

Le règlement (CE) n° 1049/2001 fixe un régime général pour l'accès aux documents. Dans la mesure où la base juridique est l'article 255 du traité CE, le règlement (CE) n° 1049/2001 ne s'applique qu'au Parlement, au Conseil et à la Commission et, par extension, aux agences communautaires. D'autre part, les dispositions du règlement (CE) n° 1367/2006 concernant l'accès aux informations environnementales s'appliquent à toutes les institutions et à tous les organes de la Communauté. Le règlement (CE) n° 1049/2001, le nouveau règlement (CE) n° 1367/2006 et les règles volontaires concernant l'accès adoptées par les autres institutions et organes se chevaucheront en partie. Il convient également de noter que les exceptions au droit d'accès fixées dans les deux règlements ne sont pas tout à fait identiques.

En ce qui concerne le champ d'application et les bénéficiaires, la situation peut être schématisée comme suit :

Cadre juridique	Institutions et organes couverts	Champ d'application et bénéficiaires	
		Citoyens et résidents de l'UE	Toute personne physique ou morale
Règlements (CE) n° 1049/2001 + (CE) n° 1367/2006	Parlement Conseil Commission Agences	Tout document	
Règles volontaires + règlement (CE) n° 1367/2006	Cour des comptes Banque centrale européenne Banque européenne d'investissement Comité économique et social européen Comité des régions Médiateur européen	Tout document	Informations environnementales uniquement
Règlement (CE) n° 1367/2006	Surveillant européen de la protection des données Cour de justice (sauf dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles)	Informations environnementales uniquement	

### 3.2. **Transparence des réunions du Conseil**

Le Conseil européen, réuni les 15 et 16 juin 2006, a souligné l'importance de permettre aux citoyens d'obtenir des informations de première main concernant les activités déployées par l'UE, notamment en renforçant encore la transparence. Le 15 septembre 2006, le Conseil a modifié ses règles de procédure afin de mettre en œuvre

cette nouvelle politique. Dans le cadre de ces nouvelles mesures, les délibérations et débats publics du Conseil seront diffusés sur Internet dans toutes les langues officielles de l'UE. La publicité des réunions du Conseil va au-delà du champ d'application de l'article 255 du traité CE et du règlement (CE) n° 1049/2001. Toutefois, la publicité des réunions aura une incidence sur la divulgation des documents examinés lors de ces réunions.

#### **4. ÉVALUATION GENERALE**

Compte tenu de l'expérience acquise dans la mise en œuvre du règlement 1049/2001, de la jurisprudence du Tribunal de première instance et de la Cour de justice, ainsi que des développements récents concernant la transparence dans les institutions européennes, il convient de réfléchir aux modifications qui peuvent être apportées aux règles d'accès du public aux documents, afin :

- d'améliorer l'accès aux registres et l'accès direct aux documents;
- de mieux informer le public en général concernant les activités déployées par les institutions européennes;
- de clarifier le cadre juridique;
- de trouver un juste compromis entre le droit du public à l'information et la protection des intérêts publics et privés légitimes.

#### **5. UNE POLITIQUE DE DIFFUSION PLUS ACTIVE**

##### **5.1. Transparence dans le processus législatif**

Le principal objectif de la législation sur la liberté d'information est de permettre aux citoyens de participer plus étroitement au processus décisionnel. Aussi la première priorité en ce qui concerne la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1049/2001 a-t-elle été de rendre le processus législatif des institutions de l'UE plus transparent et plus facilement accessible au grand public. Les registres publics des trois institutions contiennent principalement des références aux documents rédigés et échangés entre les institutions dans le cadre du processus législatif de l'UE. Bon nombre de ces documents sont intégralement accessibles. Cette pratique est compatible avec l'article 12 du règlement (CE) n° 1049/2001, qui dispose que les institutions "mettent autant que possible les documents à la disposition directe du public", en particulier "les documents législatifs".

Étant donné que la définition de la notion de "documents législatifs" visée à l'article 12 du règlement n'est pas suffisamment précise, le règlement pourrait être modifié afin de définir les types de documents qui font partie du processus législatif et qui devraient être en principe mis directement et intégralement à disposition, et de préciser à quel stade de la procédure ils doivent l'être. Il est déjà prévu que le site EUR-LEX couvrira davantage de documents législatifs préparatoires.

D'autre part, l'information disponible n'est pas toujours facilement accessible aux citoyens. Le Parlement, le Conseil et la Commission se penchent actuellement sur les moyens qui peuvent être mis en œuvre pour faciliter l'accès aux documents législatifs.

## 5.2. Diffusion active dans d'autres domaines

Les institutions diffusent de grandes quantités d'informations sur leurs sites Internet. Les communiqués de presse, qui abordent des questions complexes ou techniques dans un langage clair et compréhensible, sont des sources précieuses d'information pour le grand public.

Cette diffusion est largement volontaire. Toutefois, le nouveau règlement appliquant la convention d'Århus aux institutions et organes de la CE contient des dispositions relatives à la diffusion active des informations environnementales<sup>26</sup>.

Les institutions pourraient élaborer une politique plus systématique de mise à disposition directe des documents au public en utilisant les moyens les plus conviviaux possible. Cela nécessiterait des ressources financières et humaines supplémentaires pour la gestion des flux et des bases de données ainsi que des sites web. D'autre part, comme l'indique l'expérience du Conseil, cela pourrait réduire le nombre de demandes d'accès ou, à tout le moins, alléger les contraintes imposées par le traitement des demandes.

Les principaux sites web gérés par les institutions sont les suivants :

EUR-LEX (législation de l'UE) :

<http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>

Législation en préparation :

<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=fr>

Observatoire législatif du Parlement européen :

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

Registre des documents du Parlement européen :

<http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=FR>

Registre des documents du Conseil :

[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/showPage.asp?lang=fr&id=549&mode=g&name=](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=fr&id=549&mode=g&name=)

Registre des documents de la Commission :

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=fr&testjs=1>

Registre comitologie :

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=fr>

---

<sup>26</sup> Règlement (CE) n° 1367/2006, article 4.

<b>Question 1 : Estimez-vous que les informations fournies dans le cadre des registres et sur les sites web des institutions sont</b>	
<b>A</b>	complètes et faciles d'accès ?
<b>B</b>	complètes mais difficiles à trouver ?
<b>C</b>	faciles d'accès mais d'une couverture insuffisante ?
<b>D</b>	insuffisantes et difficiles d'accès ?
Autres commentaires en ce qui concerne les registres et les sites web :	

<b>Question 2: Faudrait-il mettre davantage l'accent sur la promotion d'une diffusion active de l'information, éventuellement axée sur des domaines spécifiques présentant un intérêt particulier?</b>		
<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>Sans opinion</b>
Explication et commentaires:		

**6. INTEGRATION DES REGLES D'ACCES AUX INFORMATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS LE REGIME GENERAL D'ACCES AUX DOCUMENTS**

Comme indiqué à la section 3.1, le règlement et la convention d'Århus se différencient sur certains points. S'agissant de l'accès aux informations, la convention d'Århus contient des dispositions spécifiques concernant la diffusion des informations environnementales qui vont au-delà de l'obligation de fournir des informations sur demande. La coexistence du règlement (CE) n° 1049/2001 et du règlement (CE) n° 1367/2006 conduit à deux régimes largement convergents et cohérents, même s'il subsiste quelques différences susceptibles de donner lieu à des interprétations différentes.

Ces différences pourraient être prises en compte, soit en instaurant un régime spécifique régissant le droit d'accès aux informations environnementales, soit en modifiant les dispositions du règlement (CE) n° 1049/2001 afin d'en établir la compatibilité pleine et entière avec celles du règlement (CE) n° 1367/2006, ce qui permettrait de maintenir un régime unique pour l'accès aux informations environnementales et autres détenues par le Parlement, le Conseil et la Commission. La deuxième option créerait davantage de clarté juridique pour le citoyen, même si

des régimes différents coexisteraient pour d'autres institutions et organes de la Communauté.

Pour mettre en place un régime unique, le système des exceptions au droit d'accès établi par le règlement (CE) n° 1049/2001 devrait être revu. Les points suivants devraient être examinés.

- L'intérêt général de divulguer les informations et, en particulier, le fait que l'information demandée concerne les émissions dans l'environnement devraient être pris en compte lors de l'application des exceptions.
- Lorsque les documents sont couverts par l'exception visant à protéger les politiques financière, monétaire ou économique de la Communauté ou d'un État membre [article 4, paragraphe 1, point a, quatrième tiret du règlement (CE) n° 1049/2001], les informations environnementales contenues dans ces documents seraient néanmoins divulguées.
- Une exception spécifique serait ajoutée pour protéger l'environnement auquel l'information demandée a trait (lieux de reproduction ou espèces rares par exemple).
- Dans la mesure où les États membres sont liés par la convention d'Århus et par la directive concernant l'accès aux informations environnementales<sup>27</sup>, il serait contraire à ces dispositions que ces États membres s'opposent à la divulgation de documents qu'ils seraient tenus de divulguer dans le cadre de la législation nationale. D'autre part, le règlement doit tenir compte de la déclaration n° 35 jointe au traité d'Amsterdam. Les États membres s'opposant à la divulgation par une institution de documents émanant de ces États membres pourraient être invités à motiver leur refus, fondé sur le régime d'exceptions, soit dans le cadre du règlement (CE) n° 1049/2001, soit sur la base de leur propre législation nationale.

<b>Question 3 : Un ensemble unique de règles d'accès aux documents, contenant notamment des informations environnementales, apporterait-il davantage de clarté pour le citoyen ?</b>		
<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>Sans opinion</b>
Explication et commentaires :		

<sup>27</sup>

Directive 2003/4/CE.

## 7. MISE EN BALANCE DES INTERETS

### 7.1. Accès du public et protection des données à caractère personnel

Il est préférable d'attendre que la jurisprudence fasse la lumière sur le conflit entre ces deux droits<sup>28</sup> avant d'édicter des règles concrètes concernant le traitement des demandes d'accès aux données à caractère personnel. Toutefois, en s'appuyant sur le cadre juridique existant, les institutions pourraient définir un ensemble de critères pour la divulgation des données à caractère personnel, et ce sur la base des principes suivants :

- la divulgation des données à caractère personnel est justifiée par l'intérêt général; cela pourrait être le cas lorsque les personnes physiques sont des titulaires de charges publiques agissant à titre officiel et que l'information à divulguer ne concerne que l'exercice de leurs fonctions officielles, sauf lorsqu'il existe des raisons spécifiques de protéger leur identité (enquêteurs par exemple);
- il est manifeste que la divulgation ne porte pas atteinte à la vie privée ou à l'intégrité de la personne.

<b>Question 4 : Comment l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001 peut-elle être clarifiée afin d'assurer une protection adéquate des données à caractère personnel ?</b>	
<b>A</b>	L'octroi d'un accès partiel aux documents, expurgés des données à caractère personnel, est un compromis satisfaisant permettant d'assurer à la fois la transparence et la protection des données à caractère personnel.
<b>B</b>	La divulgation de données à caractère personnel devrait toujours être évaluée à la lumière des critères fixés par le règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (règlement (CE) n° 45/2001).
<b>C</b>	Lorsque la licéité de la divulgation ne doit pas être évaluée au cas par cas en vertu du règlement (CE) n° 45/2001, la divulgation de certains types de données à caractère personnel devrait satisfaire à un certain nombre de critères fixés dans le règlement (CE) n° 1049/2001.
Explication et commentaires :	

<sup>28</sup>

Voir affaires pendantes mentionnées dans les notes de bas de page 11 et 12.



## 7.2. Accès du public et intérêts commerciaux ou économiques

Le traité CE établit un équilibre entre le principe de transparence imposé par l'article 255 et l'obligation du secret professionnel inscrite dans l'article 287, qui concerne en particulier les informations relatives aux entreprises, leurs relations d'affaires ou les éléments de coûts.

Cet équilibre entre transparence et secret professionnel est particulièrement important s'agissant de la Commission, qui détient des informations fournies par ou obtenues auprès de parties privées dans le cadre d'enquêtes sur les aides d'État, les ententes, les concentrations, les affaires de défense commerciale ou la lutte contre la fraude, ainsi que dans le cadre de procédures d'attribution des marchés publics et de subventions. Une protection adéquate de ces informations est cruciale pour la coopération des parties impliquées dans ces procédures et, partant, pour l'efficacité de la mise en œuvre des politiques communautaires concernées. Aussi les législateurs communautaires ont-ils défini des règles d'accès spécifiques à ces informations. Ces règles doivent être appliquées simultanément avec les dispositions du règlement et une cohérence entre les deux régimes devrait être assurée.

Dans un arrêt rendu le 30 mai 2006<sup>29</sup>, le Tribunal de première instance a arrêté un certain nombre de critères permettant de définir le type d'informations tombant sous le coup du secret professionnel. Conformément à cette jurisprudence, le règlement pourrait disposer qu'aucun accès ne pourrait être octroyé aux documents comportant des informations connues par un nombre restreint de personnes, dès lors que la divulgation de ces informations est susceptible de causer un préjudice sérieux à la personne qui les a fournies ou à des tiers. Ces critères méritent une clarification sur le plan opérationnel, compte tenu des contraintes potentielles qui pèsent sur les personnes physiques ou morales appelées à fournir les informations, qui devront être consultées avant toute divulgation, ainsi que du risque que l'évaluation du préjudice éventuellement grave porté aux intérêts légitimes s'avère plus difficile après un certain laps de temps.

D'autre part, en vertu du règlement (CE) n° 1367/2006 portant application des dispositions de la convention d'Århus, la divulgation sera réputée présenter un intérêt général supérieur dès lors que les informations demandées ont trait à des émissions dans l'environnement et que l'exception concerne la protection d'intérêts commerciaux.

La protection de la propriété intellectuelle, régie par des accords internationaux, constitue un cas tout à fait particulier.

---

<sup>29</sup> Affaire T-198/03, *Bank Austria Creditanstalt AG/Commission*, en particulier le point 71.

<b>Question 5 : Comment l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, 1<sup>er</sup> tiret du règlement (CE) n° 1049/2001 devrait-elle être clarifiée afin d'assurer une protection adéquate des intérêts commerciaux et économiques de tierces parties ?</b>	
<b>A</b>	Le système actuel qui concilie protection des intérêts commerciaux et intérêt général constitue un bon compromis.
<b>B</b>	L'intérêt de divulguer devrait peser plus lourdement dans la balance.
<b>C</b>	Les règles actuelles ne protègent pas suffisamment les intérêts commerciaux et économiques.
Explication et commentaires :	

### 7.3. Accès du public et bonne administration

L'expérience a montré que le traitement des demandes peut être un exercice fastidieux. Le but du règlement (CE) n° 1049/2001 est de divulguer des informations dès lors que cela répond à l'intérêt général et les institutions doivent donc mettre en balance l'intérêt de divulguer, d'une part, et la charge de travail entraînée par le traitement d'une demande de l'autre. Une situation dans laquelle d'importantes ressources sont consacrées à un nombre limité de demandes volumineuses, complexes ou entraînant une lourde charge de travail n'irait pas dans le sens de l'intérêt général. Il pourrait dès lors être utile de définir des critères concernant la proportionnalité des demandes d'accès. Pour concilier transparence et bonne administration, les paramètres suivants pourraient être pris en compte :

- le volume de la documentation demandée;
- la définition des documents détenus par les institutions;
- l'effet de l'horizon temporel sur la pertinence des exceptions.

#### 7.3.1. Demandes excessives

À la différence de nombreux régimes nationaux régissant l'accès aux documents ou aux informations, le règlement (CE) n° 1049/2001 ne contient aucune disposition relative aux demandes excessives ou abusives. Dans la pratique, un examen concret des documents d'un dossier complet effectué dans le cadre d'une demande d'accès peut s'avérer extrêmement fastidieux par rapport à l'utilité d'une divulgation des documents ou d'une partie d'entre eux.

Lorsqu'elles sont appelées à traiter une demande particulièrement volumineuse ou complexe, les institutions ne peuvent prolonger le délai prévu pour la réponse que de

15 jours ouvrables ou peuvent s'entretenir de manière informelle avec le demandeur afin de parvenir à une solution équitable<sup>30</sup>. Cette dernière disposition pourrait être clarifiée afin que les institutions puissent demander aux demandeurs de préciser ou de revoir à la baisse leur demande ou d'accepter un délai réaliste pour la traiter.

De plus, les demandes qui visent manifestement à empêcher le fonctionnement normal d'un service pourraient être considérées comme abusives et rejetées sur cette base. Ces considérations pourraient être particulièrement pertinentes s'agissant de l'efficacité de l'exercice des compétences d'exécution de la Commission.

<b>Question 6 : A la lumière de l'expérience acquise, faudrait-il prévoir des dispositions spécifiques en vue de traiter des demandes d'accès manifestement excessives ou abusives, notamment en termes de délais?</b>		
<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>Sans opinion</b>
Explication et commentaires :		

### 7.3.2. Notion de "document détenu par l'institution"

La définition actuelle d'un "document détenu par l'institution" découle de la combinaison de la définition de la notion de "document" figurant à l'article 3, point a), du règlement et du champ d'application défini à l'article 2, paragraphe 3<sup>31</sup>. La fusion de ces deux définitions pourrait clarifier la notion de "document détenu par l'institution".

Deux aspects doivent en particulier être précisés :

- le lien entre la définition d'un "document détenu par l'institution" et les règles de gestion des documents de cette institution, et plus spécialement les règles concernant l'enregistrement;
- le statut des informations stockées dans les bases de données; étant donné qu'un volume croissant d'informations est stocké dans les bases de données électroniques, le règlement pourrait définir la façon d'intégrer le contenu des bases de données dans la notion de "document"; les bases de données pourraient être considérées comme une bibliothèque électronique; les ensembles spécifiques et

<sup>30</sup> Article 6, paragraphe 3, du règlement.

<sup>31</sup> Article 2, paragraphe 3 : *Le présent règlement s'applique à tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne.*

Article 3, point a) : *On entend par 'document' : tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) concernant une matière relative aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution.*

limités d'informations qui peuvent être extraits d'une base de données dans le cadre d'un mode opératoire normal utilisant les outils de recherche existants seraient considérés comme des "documents" au sens du règlement.

<b>Question 7 : En ce qui concerne le contenu des bases de données, la notion de "document" devrait-elle couvrir les ensembles d'informations qui peuvent être extraits grâce aux outils de recherche existants ?</b>		
<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>Sans opinion</b>
Explication et commentaires :		

### 7.3.3. *Accessibilité des documents et applicabilité dans le temps*

Le règlement reste muet sur l'applicabilité dans le temps des exceptions. Une définition précise de l'applicabilité dans le temps, en particulier en ce qui concerne certaines exceptions (notamment les inspections, les enquêtes et les audits, les actions en justice, les décisions pendantes concernant les domaines non législatifs) permettrait de concilier les intérêts de transparence avec ceux d'une bonne administration, tout en évitant d'imposer des contraintes inutiles aux institutions. Le règlement pourrait préciser les événements :

- avant lesquels certaines catégories spécifiques de documents relèvent manifestement des exceptions, de manière à ce que les mesures visant à assurer la cohérence avec les principes arrêtés par le législateur communautaire dans les règles spécifiques d'accès soient, dans le cadre du règlement, toujours soumises au critère de l'intérêt général supérieur visé par le règlement.
- après lesquels les documents tombent dans le domaine public.

<b>Question 8 : Le règlement devrait-il préciser les événements avant lesquels et après lesquels les exceptions seraient ou non applicables ?</b>		
<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>Sans opinion</b>
Explication et commentaires :		

**8. AUTRES COMMENTAIRES**

**Veillez indiquer tout autre commentaire que vous souhaiteriez formuler au sujet des règles d'accès du public aux documents détenus par le Parlement européen, le Conseil et la Commission**

ANNEXE

Statistiques relatives aux demandes d'accès traitées par les institutions

		2002	2003	2004	2005	2006 <sup>(2)</sup>
<b>Demandes initiales</b>	<b>Parlement</b>	637 <sup>(1)</sup>	165	186	298	<sup>(3)</sup>
	<b>Conseil</b>	2394	2830	2160	2100	2224
	<b>Commission</b>	991	1523	2600	3173	6712
<b>Demandes confirmatives</b>	<b>Parlement</b>	1	1	1	10	<sup>(3)</sup>
	<b>Conseil</b>	43	45	35	51	40
	<b>Commission</b>	96	143	162	167	112

**Notes:**

- (1) Ce chiffre concernant les demandes initiales traitées par le Parlement inclut les demandes d'accès aux documents publiés.
- (2) Les chiffres pour 2006 sont des estimations.
- (3) Les chiffres concernant le Parlement européen ne sont pas encore disponibles.