ARRÊT DE LA COUR
30 avril 1996 *

Dans l'affaire C-58/94,

Royaume des Pays-Bas, représenté par MM. A. Bos, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, et J. W. de Zwaan, conseiller juridique adjoint au même ministère, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade des Pays-Bas, 5, rue C. M. Spoo,

partie requérante,

soutenu par

Parlement européen, représenté par M. G. Garzón Clariana, jurisconsulte, M. C. Pennera et Mme E. Vandenbosch, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au secrétariat général du Parlement européen, Kirchberg,

partie intervenante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. J.-P. Jacqué, directeur au service juridique, et G. Houttuin, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. B. Eynard, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le néerlandais.

soutenu par

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. P. Van Nuffel et S. Van Raepenbusch, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

et par

République française, représentée par Mme C. de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. H. Renié, secrétaire des affaires étrangères à la même direction, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

ayant pour objet l'annulation de la décision 93/731/CE du Conseil, du 20 décembre 1993, relative à l'accès du public aux documents du Conseil (JO L 340, p. 43), de l'article 22 du règlement intérieur du Conseil, tel qu'il résulte de la décision 93/662/CE du Conseil, du 6 décembre 1993 (JO L 304, p. 1), et du code de conduite (93/730/CE) concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission (JO L 340, p. 41), pour autant que cet acte est à considérer comme un acte comportant des effets juridiques,

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet et G. Hirsch, présidents de chambre,

G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. G. Tesauro,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 10 octobre 1995, à laquelle le royaume des Pays-Bas a été représenté par M. M. A. Fierstra, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, le Parlement européen par M. C. Pennera et Mme E. Vandenbosch, le Conseil par MM. J.-P. Jacqué et G. Houttuin, la Commission par M. P. Van Nuffel, et le gouvernement français par M. J.-F. Dobelle, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 28 novembre 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 10 février 1994, le royaume des Pays-Bas a, en vertu de l'article 173 du traité CE, demandé l'annulation de la décision 93/731/CE du Conseil, du 20 décembre 1993, relative à l'accès du public aux documents du Conseil (JO L 340, p. 43), de l'article 22 du règlement intérieur du Conseil, tel qu'il résulte de la décision 93/662/CE du Conseil, du 6 décembre 1993 (JO L 304, p. 1), et du code de conduite (93/730/CE) concernant l'accès du public

aux documents du Conseil et de la Commission (JO L 340, p. 41, ci-après le « code de conduite »), pour autant que cet acte est à considérer comme un acte comportant des effets juridiques.

2 Aux termes de la déclaration relative au droit d'accès à l'information (JO 1992, C 191, p. 101), qui figure en annexe (n° 17) à l'acte final du traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, « La Conférence estime que la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions, ainsi que la confiance du public envers l'administration. En conséquence, la Conférence recommande que la Commission soumette au Conseil, au plus tard en 1993, un rapport sur des mesures visant à accroître l'accès du public à l'information dont disposent les institutions ».

3 Lors de la réunion des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, qui s'est tenue à Birmingham le 16 octobre 1992, le Conseil européen a, au terme d'une discussion approfondie sur la manière de rapprocher la Communauté de ses citoyens, adopté une déclaration intitulée « Déclaration de Birmingham — Une Communauté proche de ses citoyens ». Dans cette déclaration, le Conseil européen a chargé les ministres des Affaires étrangères de proposer, avant le Conseil européen d'Édimbourg de décembre 1992, « les moyens de rendre les travaux des institutions de la Communauté transparents, y compris la possibilité d'une certaine transparence des débats au Conseil ». Il a par ailleurs demandé « à la Commission de mener à bien (avant le début de l'année suivante) ses travaux sur l'amélioration de l'accès du public aux informations dont les autres institutions communautaires et elle-même disposent » (*Bulletin des Communautés européennes*, 10-1992, p. 9, annexe I). Lors de la réunion des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, qui s'est tenue à Édimbourg le 12 décembre 1992, le Conseil européen a réitéré l'invitation qu'il avait adressée à la Commission à Birmingham (*Bulletin des Communautés européennes*, 12-1992, p. 10, point I.5).

4 En réponse à cette invitation, la Commission a adopté, le 5 mai 1993, la communication 93/C 156/05, intitulée « L'accès du public aux documents des institutions » (JO 1993, C 156, p. 5). Dans cette communication, la Commission a notamment suggéré de retenir comme principe général que l'accès aux documents

des institutions devrait être autorisé, sous réserve de certaines exceptions. Elle a en outre proposé un certain nombre de conditions minimales et de principes fondamentaux pour mettre en œuvre une politique d'accès aux documents. Enfin, la Commission a invité les autres institutions à collaborer à ce développement et a proposé que cette politique prenne la forme d'un accord interinstitutionnel.

5 Dans l'annexe II à sa communication 93/C 166/04, du 2 juin 1993, intitulée « Transparence dans la Communauté » (JO C 166, p. 4), la Commission développe les principes et conditions de base de l'accès aux documents afin d'en débattre ultérieurement avec les autres institutions.

6 Lors de la réunion des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, qui s'est tenue à Copenhague le 22 juin 1993, le Conseil européen a invité « le Conseil et la Commission à poursuivre leurs travaux sur la base du principe selon lequel les citoyens doivent avoir l'accès le plus complet possible à l'information. L'objectif devrait être que toutes les mesures nécessaires soient instaurées avant la fin de l'année 1993 » (*Bulletin des Communautés européennes*, 6-1993, p. 16, point I.22).

7 C'est dans ce contexte que le Conseil et la Commission ont, le 6 décembre 1993, adopté d'un commun accord le code de conduite qui énumère les principes de l'accès du public aux documents qu'ils détiennent, tout en convenant que chacune des deux institutions mettrait en œuvre ces principes, avant le 1er janvier 1994, par des dispositions réglementaires spécifiques.

8 Le même jour, le Conseil a adopté la décision 93/662, portant adoption de son règlement intérieur lequel, dans sa version en vigueur depuis le 7 décembre 1993, comporte un article 22 aux termes duquel « Les modalités selon lesquelles le public a accès aux documents du Conseil dont la divulgation n'a pas de conséquences graves ou préjudiciables sont arrêtées par celui-ci ».

9 Par la décision 93/731, le Conseil a, sur le fondement de l'article 151, paragraphe 3, du traité CE, qui l'habilite à arrêter son règlement intérieur, et de l'article 22 précité, adopté des dispositions pour assurer la mise en œuvre des principes énoncés dans le code de conduite. Cette décision est, conformément à son article 10, entrée en vigueur le 1er janvier 1994.

10 L'article 1er, paragraphe 1, de la décision 93/731 énonce que le public a accès aux documents du Conseil dans les conditions y prévues. Aux termes du paragraphe 2 de cette disposition, il faut entendre par document du Conseil « tout écrit contenant des données existantes détenu par cette institution, quel que soit le support sur lequel il est enregistré, sous réserve de l'article 2, paragraphe 2 ». Ce dernier dispose que, lorsque le document demandé a pour auteur une personne physique ou morale, un État membre, une autre institution ou organe communautaire ou tout autre organisme national ou international, la demande doit être adressée directement à son auteur. Les conditions de forme dans lesquelles une demande doit être présentée sont décrites au paragraphe 1 de l'article 2. L'article 3 précise que l'accès s'exerce soit par une consultation sur place du document demandé, soit par la délivrance d'une copie de ce document.

11 L'article 4, paragraphe 1, énumère les motifs pour lesquels l'accès à un document du Conseil ne peut être accordé. Il en est ainsi lorsque « sa divulgation pourrait porter atteinte à

— la protection de l'intérêt public (sécurité publique, relations internationales, stabilité monétaire, procédures juridictionnelles, activités d'inspection et d'enquête),

— la protection de l'individu et de la vie privée,

— la protection du secret en matière commerciale et industrielle,

— la protection des intérêts financiers de la Communauté,

— la protection de la confidentialité demandée par la personne physique ou morale qui a fourni l'une des informations contenues dans le document ou requise par la législation de l'État membre qui a fourni l'une de ces informations. »

L'article 4, paragraphe 2, autorise, par ailleurs, le Conseil à refuser l'accès à un document pour protéger le secret des délibérations de cette institution.

12 Les articles 5 à 7 ont trait à la détermination de l'autorité habilitée à répondre à une demande d'accès, au délai et à la forme dans lesquels la réponse doit intervenir, ainsi qu'aux effets attachés à celle-ci. En cas de rejet définitif d'une demande, l'intéressé est informé du contenu des dispositions des articles 138 E et 173 du traité concernant respectivement les conditions de saisine du médiateur et le contrôle de la légalité des actes du Conseil par la Cour de justice. Le défaut de réponse vaut décision de refus.

13 Selon l'article 8, la décision 93/731 s'applique sans préjudice des dispositions régissant la protection des informations classifiées.

Sur l'intervention du Parlement européen

14 Le Conseil demande, à titre principal, que l'intervention du Parlement au soutien des conclusions du gouvernement néerlandais soit déclarée irrecevable dans sa totalité, en ce qu'elle aurait essentiellement pour objet la prétendue violation du principe de la transparence du travail législatif et concernerait le contenu des règles d'accès aux documents du Conseil ainsi que certaines de leurs modalités d'application, alors que l'argumentation du gouvernement requérant consisterait à soutenir que les mesures prises par le Conseil sortent du cadre de l'organisation interne de cette institution et ont pour objet de produire des effets juridiques en dehors de ce cadre.

15 A titre subsidiaire, le Conseil demande que l'intervention du Parlement soit seulement déclarée irrecevable dans la mesure où elle n'a pas le même objet que la requête du gouvernement néerlandais et où elle se fonde sur des motifs différents.

16 Cette argumentation ne saurait être suivie.

17 La thèse du Parlement consiste en substance à soutenir que, en fondant la réglementation relative à l'accès du public aux documents qu'il détient sur son pouvoir d'organisation interne, le Conseil s'est arrogé le pouvoir de déterminer dans quelle mesure ses travaux législatifs sont accessibles au public et, partant, a détourné les compétences que lui reconnaît l'article 151, paragraphe 3, du traité.

18 A cet égard, le Parlement fait valoir que, si les institutions sont compétentes pour prendre les mesures d'organisation interne appropriées en vue d'assurer leur bon fonctionnement ainsi que le bon déroulement de leurs procédures, le principe de la transparence du processus législatif et l'accès aux documents législatifs qu'il implique constituent des conditions essentielles de la démocratie et ne sauraient dès lors être traités comme des questions d'organisation purement interne aux institutions. Dans ce contexte, le Parlement rappelle la nature démocratique de l'ordre juridique communautaire. L'exigence de transparence constituerait par ailleurs un principe général commun aux traditions constitutionnelles des États membres, également consacré en droit communautaire. Enfin, le droit à l'information, dont l'accès aux documents constitue le corollaire, constituerait un droit fondamental de la personne humaine reconnu par différents instruments internationaux.

19 Par ailleurs, la décision 93/731 et le code de conduite méconnaîtraient les exigences inhérentes au principe de la transparence du travail législatif et au droit d'accès aux documents législatifs, ce qui confirmerait que le Conseil aurait traité comme une question d'organisation interne la réglementation d'un principe fondamental et, partant, aurait outrepassé les compétences que lui octroie l'article 151, paragraphe 3, du traité. Ainsi, la possibilité pour le Conseil, prévue à l'article 4 de la décision

93/731, de refuser tout accès à un document législatif pour préserver son intérêt quant au secret de ses délibérations, viderait le principe général énoncé à l'article 1er de son contenu et violerait le principe de la transparence du travail législatif tel qu'il est garanti dans les États membres. Les mêmes objections pourraient être formulées à l'encontre de l'article 7 de la même décision, qui, en cas de réponse négative explicite ou en cas d'absence de réponse, assimilée à un rejet explicite, impose au demandeur d'informations un délai pour formuler une demande confirmative tendant à obtenir la révision de cette position. Une telle disposition serait de nature à priver le citoyen, pour une question de pure forme, d'un droit fondamental de la démocratie pluraliste. Enfin, l'article 3, paragraphe 3, de la décision 93/731, en interdisant de reproduire ou de diffuser le document demandé à des fins commerciales par vente directe sans autorisation préalable du secrétaire général, aurait pour effet de limiter l'utilisation ultérieure des documents législatifs et donc publics en les plaçant purement et simplement hors commerce.

20 Il convient de rappeler à cet égard que, aux termes de l'article 37, quatrième alinéa, du statut CE de la Cour, « Les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties ».

21 Or, si l'intervention du Parlement s'appuie sur des arguments en partie différents de ceux avancés par le gouvernement requérant, il n'en demeure pas moins que, comme il ressort des points 17 à 19 du présent arrêt, le Parlement vise, par cette argumentation, à démontrer, à l'instar de ce gouvernement, que le Conseil, en fondant la réglementation litigieuse sur l'article 151, paragraphe 3, du traité, a outrepassé les pouvoirs en matière d'organisation interne, que lui confère cette disposition.

22 Ayant donc pour objet le soutien des conclusions de l'une des parties au litige, l'intervention doit être déclarée recevable.

Sur le recours

Quant au code de conduite

23 Le gouvernement requérant estime que le code de conduite ne constitue pas un acte produisant des effets juridiques, parce qu'il ne s'agirait ni d'un acte au sens de l'article 189 du traité CE ni d'un acte prévu ailleurs dans les traités, mais d'un texte à caractère politique dans lequel sont consignés des accords politiques conclus entre la Commission et le Conseil. Le gouvernement néerlandais précise toutefois que, dans l'hypothèse où le code serait qualifié de décision autonome produisant des effets juridiques, il devrait être annulé, dans la mesure où, contrairement aux exigences de l'article 190 du traité CE, il ne mentionne pas sa base juridique.

24 Il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêt du 29 juin 1995, Espagne/Commission, C-135/93, Rec. p. I-1651, point 20), le recours en annulation est ouvert à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit.

25 Or, ainsi qu'il résulte en particulier du préambule et de l'avant-dernier alinéa du code de conduite, intitulé « Mise en œuvre », ce code reflète l'accord entre la Commission et le Conseil sur les principes qui auront à régir l'accès aux documents de ces deux institutions, tout en invitant ces dernières à mettre en œuvre ces principes par des dispositions réglementaires spécifiques.

26 Dans ces conditions, le code de conduite ne fait que préfigurer des décisions ultérieures destinées, contrairement au code, à produire des effets de droit. En effet, en traçant les lignes générales sur la base desquelles les deux institutions adopteront des mesures relatives à la confidentialité et à la communication des dossiers qu'elles détiennent, le code répond au souci du Conseil et de la Commission de prévenir des discordances importantes dans leurs pratiques ultérieures en la matière.

27 S'agissant d'un acte qui constitue l'expression d'une simple coordination volontaire et qui n'est donc pas destiné en lui-même à produire des effets de droit, le recours doit être rejeté comme irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le code de conduite.

Quant à la décision 93/731

28 Le gouvernement néerlandais fait valoir, en premier lieu, que le Conseil a retenu à tort comme base juridique de la décision 93/731 les articles 151, paragraphe 3, du traité et 22 de son règlement intérieur, qui concernent uniquement son organisation interne.

29 En effet, selon le gouvernement néerlandais, la décision litigieuse dépasse largement la sphère d'application des règles d'organisation et de gestion internes du Conseil et constitue un acte visant explicitement à engendrer des effets juridiques à l'égard des citoyens. Le gouvernement requérant relève à cet égard que l'accès du public aux documents du Conseil constitue le principe de base de la décision (article 1er) et que des effets de droit peuvent naître dans le chef des particuliers notamment lorsque des demandes concrètes d'accès à un document sont introduites (article 2), lorsque ces demandes sont rejetées (article 4) et en raison des possibilités de recours à l'encontre des décisions refusant l'accès à un document (article 7).

30 Tout en admettant que des mesures internes peuvent exceptionnellement produire des effets externes, le gouvernement néerlandais estime que, lorsque, comme en l'espèce, l'objet même de la réglementation est de faire naître des droits dans le chef des particuliers, cette réglementation ne saurait être adoptée sur la base de dispositions habilitant le Conseil à adopter des mesures relatives à son organisation et à son fonctionnement internes.

31 A cet égard, le gouvernement néerlandais relève que, dans son mémoire en intervention, le Parlement met à juste titre l'accent sur la nature démocratique de l'ordre juridique communautaire et le fait que la transparence constitue une

caractéristique fondamentale d'un régime démocratique. Cela confirmerait que le Conseil a qualifié à tort de question d'organisation interne ce qui constitue, en réalité, un droit fondamental, à savoir le droit d'accès du public à l'information, dont la réglementation doit être assortie des garanties nécessaires.

32 En deuxième lieu, le gouvernement néerlandais fait valoir que, en raison de l'importance de la question faisant l'objet de la réglementation en cause et, partant, de la nécessité de faire intervenir également le Parlement, la façon d'agir du Conseil, consistant à régler le problème de la transparence de l'administration par une coopération entre deux institutions à l'exclusion du Parlement, méconnaît également l'équilibre institutionnel défini à l'article 4 du traité CE.

33 L'argumentation du gouvernement néerlandais ne saurait être retenue.

34 Il convient de relever d'emblée que, comme M. l'avocat général l'a souligné aux points 14 et 15 des conclusions, la réglementation interne de la majorité des États membres consacre désormais de manière générale, à titre de principe constitutionnel ou législatif, le droit d'accès du public aux documents détenus par les autorités publiques.

35 A cela s'ajoute que, sur le plan communautaire, l'importance de ce droit a été réaffirmée à différentes reprises, et notamment dans la déclaration relative au droit d'accès à l'information, figurant en annexe (n° 17) à l'acte final du traité sur l'Union européenne, qui rattache ce droit au caractère démocratique des institutions. Par ailleurs, ainsi qu'il ressort des points 3 et 6 du présent arrêt, le Conseil européen a plusieurs fois invité le Conseil et la Commission à mettre en œuvre ce droit.

36 C'est pour se conformer à cette évolution, qui laisse apparaître une affirmation progressive du droit d'accès des particuliers aux documents détenus par les autorités publiques, que le Conseil a estimé nécessaire de modifier les règles de son organisation interne, basées jusqu'alors sur le principe du secret.

37 Il convient d'admettre que, tant que le législateur communautaire n'a pas adopté une réglementation générale sur le droit d'accès du public aux documents détenus par les institutions communautaires, celles-ci doivent prendre les mesures ayant pour objet le traitement de telles demandes en vertu de leur pouvoir d'organisation interne, lequel les habilite à prendre des mesures appropriées en vue d'assurer leur fonctionnement interne dans l'intérêt d'une bonne administration.

38 La circonstance que la décision 93/731 produit des effets juridiques à l'égard des tiers ne saurait remettre en cause la qualification de celle-ci comme mesure d'ordre interne. En effet, rien ne s'oppose à ce qu'une réglementation relative à l'organisation interne des travaux d'une institution engendre de tels effets (voir, en ce sens, notamment, arrêts du 7 mai 1991, Nakajima/Conseil, C-69/89, Rec. p. I-2069, points 49 et 50, et du 15 juin 1994, Commission/BASF e.a., C-137/92 P, Rec. p. I-2555, points 75 et 76).

39 Par conséquent, en l'état actuel du droit communautaire, le Conseil est habilité à adopter des mesures destinées à faire face aux demandes d'accès à des documents qu'il détient.

40 Dès lors que le Conseil a pu ainsi valablement adopter la décision 93/731 sur le fondement de l'article 151, paragraphe 3, du traité, il n'a pas, contrairement aux allégations du gouvernement néerlandais, éludé une procédure spécialement prévue par le traité pour parer aux circonstances de l'espèce, en sorte qu'il n'a pas commis un détournement de pouvoir (voir, notamment, arrêt du 13 juillet 1995, Parlement/Commission, C-156/93, Rec. p. I-2019).

41 S'agissant du moyen tiré de la violation du principe de l'équilibre institutionnel, il suffit de relever que, dans la mesure où la décision litigieuse fait partie des actes que le Conseil est habilité à prendre en vertu de son pouvoir d'organisation interne, la circonstance que cette institution n'a pas associé le Parlement à son adoption ne saurait porter atteinte aux prérogatives de ce dernier, parmi lesquelles figure, dans les cas prévus par les traités, sa participation au processus d'élaboration des actes normatifs (voir, notamment, arrêt du 22 mai 1990, Parlement/Conseil, C-70/88, Rec. p. I-2041, points 21 et 28).

Quant à l'article 22 du règlement intérieur du Conseil

42 Le gouvernement néerlandais soutient que l'objet de l'article 22 du règlement intérieur, modifié, dépasse largement le cadre des règles d'organisation interne du Conseil, si bien qu'il ne saurait faire partie d'un ensemble de dispositions qui visent uniquement à énoncer des règles d'organisation et de gestion internes d'une institution. Dans ces conditions, le Conseil aurait violé les articles 151, paragraphe 3, du traité CE, 30, paragraphe 3, du traité CECA et 121, paragraphe 3, du traité CEEA, ou à tout le moins détourné le pouvoir que lui confèrent ces dispositions.

43 Ce moyen ne saurait être accueilli. Il suffit sur ce point de se reporter aux points 34 à 39 du présent arrêt dont il ressort que les mesures litigieuses relèvent de celles qu'une institution est, en l'état actuel du droit communautaire, habilitée à prendre dans le cadre de son pouvoir d'auto-organisation.

44 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

45 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le royaume des Pays-Bas ayant succombé en ses moyens et le Conseil ayant conclu à sa condamnation aux dépens, il y a lieu de condamner cet État aux dépens. En application du paragraphe 4, premier alinéa, de ce même article, la République française, le Parlement européen et la Commission des Communautés européennes, qui sont intervenus au litige, supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le royaume des Pays-Bas est condamné aux dépens.

3) La République française, le Parlement européen et la Commission des Communautés européennes supporteront leurs propres dépens.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Gulmann Murray

Jann Ragnemalm Sevón Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 avril 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias