COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 29.07.2005
COM(2005) 348 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

concernant l'application au cours de l'année 2004 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission

{SEC(2005) 1025}

AVANT-PROPOS

Le règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission[1], applicable depuis le 3 décembre 2001, stipule à l'article 17, paragraphe 1, que chaque institution publie un rapport annuel portant sur l'année précédente. Dans ce rapport, les institutions font état du nombre de cas où elles ont refusé de communiquer des documents à la suite d'une demande et exposent les motifs de ces refus. Le rapport doit également mentionner le nombre de documents sensibles dont les références n'ont pas été inscrites au registre public de documents.

Le présent rapport, qui couvre l'année 2004, est le troisième rapport ainsi présenté par la Commission en application de cette disposition.

L'annexe au présent rapport contient des données statistiques relatives au traitement des demandes d'accès. Une série de tableaux reprend les chiffres relatifs aux trois années d'application du règlement, permettant ainsi de suivre l'évolution de la mise en œuvre du règlement. A cet égard, il convient de souligner que les statistiques portent uniquement sur les demandes d'accès à des documents non publiés et ne comprennent ni les commandes de documents déjà publiés ni les demandes d'information.

L'annexe comprend également une analyse détaillée des demandes d'accès et de l'application des exceptions ainsi qu'un aperçu des plaintes présentées au Médiateur et des recours juridictionnels.

[1] JO L 145 du 31.5.2001, p. 43

1. ACTIONS SPECIFIQUES LIEES A L'APPLICATION DU REGLEMENT

1.1. La Commission a adopté, le 30 janvier 2004, le rapport sur la mise en œuvre des principes du règlement 1049/2001, prévu à l'article 17, paragraphe 2 de ce règlement.

1.2. Le 1er octobre 2003, le règlement 1049/2001 est devenu applicable aux agences communautaires existant à cette date. Celles-ci ont adopté dans le courant de l'année 2004 des règles de mise en application du règlement. Pour les agences nouvellement créées, l'applicabilité du règlement 1049/2001 est prévue systématiquement dans une disposition de l'acte constitutif.

1.3. La proposition de la Commission relative à l'application aux institutions et organes communautaires des dispositions de la Convention de Århus relative à l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décision et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement[2] a fait l'objet d'un avis du Parlement européen en première lecture et d'un accord politique au sein du Conseil.

2. L'INFORMATION DU PUBLIC

2.1. Suite à l'élargissement de l'Union européenne au 1er mai 2004, le registre des documents internes de la Commission a été adapté afin de couvrir les vingt langues officielles. Les documents finalisés de la série COM, ainsi que les ordres du jour et les procès verbaux des réunions de la Commission sont directement accessibles en texte intégral. La Commission a poursuivi le développement technique du registre qui permettra de rendre directement accessibles d'autres séries de documents.

2.2. Depuis décembre 2003, un registre spécifique couvrant les travaux des comités qui assistent la Commission dans l'exercice de ses pouvoirs d'exécution, complète le registre des documents internes. Il couvre les documents relatifs aux travaux des comités transmis au Parlement européen en vertu des dispositions de la décision « comitologie »[3].

2.3. Le site spécifique « Transparence et accès aux documents », accessible sur le serveur EUROPA a enregistré, au cours de l'année 2004, un total de 1.384.108 consultations, calculées en nombre d'écrans visualisés, soit une moyenne mensuelle de 115.342 et une moyenne par jour ouvrable de près de 5.250 consultations. Ceci correspond à un triplement par rapport à l'année 2003.

2.4. La brochure commune au trois institutions, publiée en 2002 dans les onze langues communautaires de l'époque[4], a été traduite dans les neuf nouvelles langues communautaires. Ces brochures seront disponibles auprès des représentations, des délégations, des relais et des réseaux.

---

2 COM(2003) 622 final

3 Décision du 28.6.1999 fixant les modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (1999/468/CE), JO L 184 du 17.7.1999, p. 23

4 Numéro de catalogue KA-41-01-187-FR-C ISBN 92-894-1904-0

2.5. Les trois institutions ont poursuivi l'étude de faisabilité concernant la mise en place d'un outil d'information dans le domaine « justice, liberté, sécurité ».

3. COOPERATION AVEC LES AUTRES INSTITUTIONS ET LES ETATS MEMBRES

3.1. La Commission interinstitutionnelle, prévue à l'article 15, paragraphe 2 du règlement, ne s'est pas réunie au niveau politique au cours de l'année 2004. Cependant, les services chargés de la mise en application du règlement 1049/2001 au sein des Secrétariats généraux du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ont poursuivi leurs échanges d'informations et d'expériences afin d'identifier les meilleures pratiques et d'assurer une application cohérente du règlement.

3.2. La Présidence néerlandaise a organisé, les 25 et 26 novembre 2004 à La Haye, une deuxième conférence consacrée à la transparence en Europe en vue de dresser un premier bilan de l'application du règlement 1049/2001 au moment de l'élargissement avec dix nouveaux Etats membres.

4. ANALYSE DES DEMANDES D'ACCES

4.1. La tendance à l'augmentation constante du nombre de demandes observée depuis l'adoption du règlement s'est confirmée au cours de l'année écoulée :

- de 2002 à 2003, le nombre de demandes initiales était passé de 991 à 1523, soit une augmentation de 53,7 % ;
- en 2004, 2600 demandes initiales ont été enregistrées, soit 1077 demandes de plus qu'en 2003, ce qui représente une augmentation de 70,72 %.

4.2. L'augmentation est moins soutenue pour ce qui concerne les demandes confirmatives :

- de 2002 à 2003, leur nombre était passé de 96 à 143, soit une augmentation de 48,96 % ;
- en 2004, le nombre de demandes confirmatives s'est élevé à 162, soit 19 de plus qu'en 2003, ce qui correspond à une augmentation de 13,29 %.

4.3. La répartition des demandes par domaines d'intérêt est restée sensiblement identique à celle observée au cours des années antérieures. Les domaines de la concurrence, des droits de douane et de la fiscalité indirecte, du marché intérieur et de l'environnement continuent à susciter le plus d'intérêt, totalisant près de 40 % des demandes.

4.4. La répartition des demandes par catégories socioprofessionnelles n'a pas varié de manière significative. Les groupes d'intérêt divers, les ONG et les entreprises représentent plus du quart de la demande.

4.5. Plus d'un quart des demandes (26,42 %) émanent de personnes ou d'organismes établis en Belgique, en raison du nombre d'entreprises multinationales, de cabinets d'avocats internationaux et d'associations ou d'ONG opérant au niveau européen et ayant un bureau à Bruxelles. Par ailleurs, la majeure partie des demandes émane de l'Allemagne, de l'Italie, de la France, du Royaume-Uni, de l'Espagne et des Pays-Bas, qui totalisent un peu plus de la moitié des demandes. La part des nouveaux Etats membres demeure modeste (4,31 %).

5. APPLICATION DES EXCEPTIONS AU DROIT D'ACCES

5.1. Le pourcentage de réponses positives dans la phase initiale des demandes se situe sensiblement au même niveau qu'en 2003, passant de 69,31 % à 68,19 %. Dans 64,8 % des cas le document a été divulgué intégralement et dans 3,39 % des cas, un accès partiel aux documents demandés a été accordé.

Le pourcentage de réponses positives ne tient pas compte du nombre important de demandes d'accès relatives à des documents ayant déjà été divulgués (près d'une demande sur cinq). Par ailleurs, il faut noter que, dans environ 2 % des cas, la demande concernait un document inexistant.

5.2. Le pourcentage de confirmations des décisions initiales connaît une nette augmentation, passant de 61,57 % à 73,21 % des cas.

Le pourcentage de réponses totalement positives après un refus initial passe de 30,13 % à 9,09 %. En revanche, le pourcentage de décisions accordant un accès partiel après un refus initial a plus que doublé, passant de 8,29 % à 17,7 %.

A l'issue du processus de traitement des demandes, le taux de réponses positives se situe à 70 % (contre 72,82 % en 2003) ; dans 65,45 % des cas les documents ont été divulgués intégralement et dans 4,58 % des cas un accès partiel a été accordé.

5.3. Au stade initial, le principal motif de refus demeure la protection de l'objectif des activités d'inspection, d'enquête et d'audit (article 4, paragraphe 2, 3ème tiret), bien que le pourcentage de refus fondés sur cette exception accuse une légère baisse, passant de 37,55 % à 31,81 %. Il s'agit dans la plupart des cas de demandes d'accès à des lettres de mise en demeure, à des avis motivés ou à d'autres documents relatifs à des procédures d'infraction non clôturées ou à des documents relatifs à des enquêtes en matière de politique de concurrence.

Le deuxième motif de refus concerne la protection du processus décisionnel de la Commission (article 4, paragraphe 3). Le pourcentage de refus fondés sur cette exception est passé de 20,92 % à 25,44 %.

5.4. Les principaux motifs justifiant la confirmation d'un refus d'accès sont les mêmes qu'au stade initial :

- la protection de l'objectif des activités d'enquête (26,32 %) ;
- la protection du processus décisionnel (21,75 %).

Il faut remarquer en outre que la protection des intérêts commerciaux a justifié un nombre sensiblement plus important de refus au stade confirmatif qu'en 2003, passant de 11,87 % à 15,79 %. Le pourcentage de refus fondés sur ce motif d'exception est nettement plus important qu'au stade initial (8,33 %).

6. PLAINTES PRESENTEES AU MEDIATEUR EUROPEEN

6.1. Au cours de l'année 2004 le Médiateur a clôturé treize dossiers de plaintes contre la Commission relatives à des refus de communiquer des documents. Dans cinq cas le Médiateur a conclu qu'il n'y avait pas eu de mauvaise administration. Dans cinq autres cas, une solution amiable a été trouvée ou le litige avait été résolu entre-temps. Trois plaintes ont donné lieu à une remarque critique du Médiateur.

6.2. Onze nouvelles plaintes ont été déposées au Médiateur dans le courant de l'année 2004. Quatre d'entre elles concernent le refus de communiquer des documents établis ou reçus dans le cadre d'une procédure d'infraction (mises en demeure, avis motivés, réponses des Etats membres).

7. RECOURS JURIDICTIONNELS

7.1. Le Tribunal de première instance a rendu deux arrêts rejetant un recours contre une décision refusant de communiquer un document. Par ailleurs, en annulant un arrêt du Tribunal, la Cour de justice a annulé une décision négative du Conseil et de la Commission.

- Arrêt du Tribunal du 23 novembre 2004, affaire T-84/03, Turco contre Conseil
- Arrêt du Tribunal du 30 novembre 2004, affaire T-168/02, Internationaler Tierschutzfonds contre Commission
- Arrêt de la Cour du 22 janvier 2004, affaire C-353/01 P , Mattila contre Conseil et Commission

7.2. Neuf nouveaux recours ont été formés en 2004 contre des décisions de la Commission en application du règlement 1049/2001 :

- Association de la Presse internationale contre Commission, affaire T-36/04
- Bavarian Lager contre Commission, affaire T-194/04
- Co-Frutta contre Commission, affaire T-446/04
- Franchet-Byk contre Commission, affaire T-70/04
- Port Support Customs Agency contre Commission, affaire T-319/04
- Terezakis contre Commission, affaire T-380/04
- Ultradent contre Commission, affaire T-237/04
- UPS contre Commission, affaire T-284/04

– Valero Jordana contre Commission, affaire T-161/04

8. CONCLUSIONS

L'intérêt croissant du public d'accéder aux documents non publiés de la Commission s'est confirmé au cours de l'année 2004. Comme au cours des années précédentes, les demandes émanent en grande partie (plus de 40%) d'entreprises, d'ONG, de cabinets d'avocats ou de groupes d'intérêt divers.

L'image générale qui se dégage de l'analyse des demandes d'accès est qu'une proportion importante de celles-ci concerne les activités de la Commission en matière de contrôle de l'application du droit communautaire. Dans de très nombreux cas, ces demandes d'accès sont faites dans le but d'obtenir des documents susceptibles de soutenir la position du demandeur dans le cadre d'une plainte, par exemple relative à une infraction supposée au droit communautaire, ou d'un recours administratif ou juridictionnel. Il est à noter que ces demandes portent en général sur des volumes importants et que l'examen des documents demandés engendre un travail administratif important.

Les motifs de refus le plus fréquemment invoqués sont tirés de la protection des intérêts suivants : les objectifs des enquêtes, les intérêts commerciaux d'entreprises et le processus décisionnel de la Commission. Cette dernière exception est invoquée davantage afin de protéger la prise de décisions à portée individuelle que le processus législatif. Dans le domaine législatif, il y a une tendance à rendre de plus en plus de documents publics, sans attendre une demande d'accès.

Le nombre de plaintes présentées au Médiateur en rapport avec l'application du règlement 1049/2001 reste stable malgré l'augmentation du nombre de demandes. Dans la majorité des cas, le Médiateur a, soit conclu qu'il n'y avait pas eu de mauvaise administration, soit constaté que l'affaire avait été résolue à la satisfaction du plaignant.

Le Tribunal de première instance a confirmé son interprétation de l'exception relative à la faculté des Etats membres de s'opposer à la divulgation des documents qu'ils ont transmis à la Commission.