



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 5 April 2004 (08.04)
(OR. fr)**

8036/04

LIMITE

**INF 56
API 29
JUR 175**

"I/A" ITEM NOTE

from : Working Party on Information

to : Coreper (Part 2) / Council

No. prev. doc. : 6452/04 INF 31 API 15 JUR 64

Subject : Second annual report of the Council on the implementation of Regulation No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents

Delegation will find attached the above draft report, approved by the Working Party on Information at its meeting on 1 April 2004.

The Permanent Representatives Committee is accordingly asked to suggest that the Council, as an "A"item at its next meeting, record its agreement on the report set out below.

PROJET

de

**DEUXIÈME RAPPORT ANNUEL DU CONSEIL SUR LA MISE EN ŒUVRE DU
RÈGLEMENT N° 1049/2001 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
DU 30 MAI 2001 RELATIF À L'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS
DU PARLEMENT EUROPÉEN, DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION**

SOMMAIRE

	Page
INTRODUCTION	5
I. ADAPTATIONS RÉGLEMENTAIRES, ADMINISTRATIVES ET PRATIQUES	6
1) <i>Adoption du règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003</i>	6
2) <i>Le registre public des documents du Conseil</i>	8
3) <i>Adaptations pratiques</i>	10
4) <i>Instructions internes, séances de formation, effectifs</i>	12
II. ANALYSE DES DEMANDES D'ACCÈS	13
• Origine professionnelle et répartition géographique des demandeurs	14
• Domaines faisant l'objet des demandes d'accès	15
• Nombre de documents examinés et de refus d'accès	16
III. L'APPLICATION DES EXCEPTIONS AU DROIT D'ACCÈS	17
• Motifs de refus	17
• L'application des exceptions du règlement n° 1049/2001 par les institutions	18
• L'exception spécifique concernant les avis juridiques	19
• Interprétation restrictive de la notion de document d'un État membre considéré comme tiers	20
• Régime particulier pour les documents sensibles	21
IV. FAITS MARQUANTS	23
1) <i>Extension de l'application du règlement (CE) n° 1049/2001 aux agences et organes communautaires</i>	23
2) <i>La commission interinstitutionnelle</i>	24
3) <i>Projet pilote en matière de transparence dans le domaine JAI</i>	26
4) <i>Brochure interinstitutionnelle sur l'accès aux documents disponible en version électronique</i>	26
V. PLAINTES PRÉSENTÉES AU MÉDIATEUR EUROPÉEN ET RECOURS CONTENTIEUX	27
A) PLAINTES PRÉSENTÉES AU MÉDIATEUR EUROPÉEN	27
B) RECOURS CONTENTIEUX	32
VI. CONCLUSIONS	34
ANNEXE: STATISTIQUES SUR L'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS DU CONSEIL	36

INTRODUCTION

L'article 17, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission dispose que "*chaque institution publie un rapport annuel portant sur l'année écoulée dans lequel sont mentionnés le nombre de refus d'accès aux documents opposés par l'institution et les motifs de ces refus, ainsi que le nombre de documents sensibles non inscrits au registre*".

Faisant suite à cette disposition, chacune des trois institutions a publié, au début de 2003, un premier rapport annuel relatif à la mise en application du règlement n° 1049/2001¹. Il est à signaler, par ailleurs, que, conformément à l'article 17, paragraphe 2, de ce règlement, un rapport sur la mise en œuvre des principes du règlement n° 1049/2001 a été publié par la Commission le 30 janvier 2004².

À l'instar du premier rapport du Conseil concernant l'année 2002, le présent rapport expose, dans une première partie, les adaptations réglementaires, administratives et pratiques auxquelles le Conseil a procédé en 2003 afin de veiller au respect des dispositions du règlement n° 1049/2001. Une deuxième partie est consacrée à l'analyse des éléments chiffrés des demandes d'accès pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre 2003. Une troisième partie concerne plus particulièrement l'application par le Conseil des exceptions au droit d'accès prévues à l'article 4 du règlement n° 1049/2001. Dans une quatrième partie, sont évoqués les faits marquants de la deuxième année de mise en œuvre du règlement et, dans une cinquième partie, sont traités les plaintes présentées au médiateur européen et les recours contentieux. Les conclusions du rapport figurent dans une sixième et dernière partie.

En outre, sont abordés dans le présent rapport certains aspects liés à l'application des exceptions prévues à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 et au régime applicable aux documents sensibles visé à son article 9, dans la mesure où les observations que la Commission a formulées à ces sujets dans son rapport d'évaluation précité appellent des mises au point de la part du Conseil³.

¹ Rapport du Conseil adopté le 8 avril 2003 (figurant au doc. 7957/03 INF 57 API 47 JUR 155 en date du 31 mars 2003); rapport de la Commission du 29 avril 2003 (COM (2003) 216 final); note du Secrétaire général du Parlement européen au Bureau du 23 janvier 2003 (PE 324.892/BUR).

² COM (2004) 45 final (figurant au doc. 5983/04 INF 24).

³ Voir notamment la partie III du présent rapport.

I. ADAPTATIONS RÉGLEMENTAIRES, ADMINISTRATIVES ET PRATIQUES

Parmi les mesures que le Conseil a mises en œuvre afin de veiller au respect des dispositions du règlement n° 1049/2001 en cette deuxième année complète suivant son entrée en vigueur, il convient de citer en particulier:

- l'adoption en septembre 2003 du règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 régissant l'accès du public aux archives historiques (documents de plus de 30 ans),
- l'organisation de séances de formation à l'intention du personnel du Secrétariat général du Conseil et des fonctionnaires nationaux des pays adhérents et des pays candidats, ainsi que
- la mise en œuvre d'une série d'adaptations techniques afin que les documents auxquels le Conseil accorde un accès partiel soient directement accessibles via son registre public des documents.

L'adoption du règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003

L'adoption du règlement (CE, Euratom) n° 1700/2001 du Conseil du 22 septembre modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83⁴ fait suite à l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001 qui prévoit que "*Dans un délai de six mois après l'entrée en vigueur du présent règlement, la Commission examine la conformité avec le présent règlement du règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1^{er} février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (...)*".

Il convient de rappeler, à cet égard, qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 7 du règlement (CE) n° 1049/2001, les exceptions au droit d'accès qui y sont prévues ne s'appliquent que pendant une période maximale de trente ans, quel que soit le lieu où les documents sont conservés. Toutefois, dans le cas de documents relevant des exceptions concernant la vie privée ou les intérêts commerciaux et de documents sensibles, les exceptions peuvent, si nécessaire, continuer de s'appliquer au-delà de cette période.

⁴ JO L 243 du 27.09.2003, p. 1.

Selon le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 par lequel le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 a été mis en conformité avec les dispositions du règlement (CE) n° 1049/2001, les exceptions relatives à

- la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, telle qu'elle est définie à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001,
- la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris la propriété intellectuelle, visés à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001,

ainsi que

- les dispositions spécifiques relatives aux documents sensibles pourront donc, le cas échéant, s'appliquer au-delà d'une période de trente ans.

De même, l'exception concernant les documents qui ont été classés sous un des régimes de secret prévus à l'article 10 du règlement n° 3 du Conseil du 31 juillet 1958 est toujours d'application.

Si le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 est désormais mis en conformité avec le règlement (CE) n° 1049/2001 quant aux régimes d'exception applicables, une différence subsiste toutefois entre les deux règlements en ce qui concerne la "couverture institutionnelle". Alors que le champ d'application du règlement n° 1049/2001 est limité au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, les dispositions régissant l'accès aux archives historiques prévues au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 visent, depuis toujours, les cinq institutions communautaires citées à l'article 7 du traité CE et donc également la Cour de Justice et la Cour des comptes.

Il est à signaler par ailleurs que, suite à l'adoption du règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83, le Comité économique et social européen, le Comité des régions ainsi que les agences et les organismes similaires créés par le législateur communautaire sont également couverts par la réglementation régissant l'accès aux archives historiques.⁵

⁵ En ce qui concerne les modalités d'application du règlement (CE) n° 1049/2001 par les agences et organismes similaires créés par le législateur communautaire, voir le point 1 de la partie III ci-après (extension de l'application du règlement (CE) n° 1049/2001 aux agences et organes communautaires).

2) *Le registre public des documents du Conseil*

Conformément à l'article 11 du règlement n° 1049/2001, les institutions communautaires rendent accessible un registre de documents sous forme électronique. Le règlement dispose par ailleurs que ces registres permettant aux citoyens d'identifier les documents susceptibles de les intéresser devraient être mis en service le 3 juin 2002 au plus tard. Seul le Conseil disposait déjà, depuis le 1er janvier 1999, d'un registre public sur Internet avant l'entrée en vigueur du règlement n° 1049/2001.

Le registre contient des références à tous les documents du Conseil qui y sont inscrits par le biais d'un système d'archivage automatique. Ainsi, tout document non sensible soumis au Conseil ou à l'une de ses instances préparatoires et devant servir de base aux délibérations, ayant une influence sur le processus décisionnel ou reflétant l'état des travaux d'un dossier est mentionné d'office dans le registre. Pour les documents sensibles⁶, l'auteur précise les références qui peuvent, éventuellement, figurer dans le registre⁷.

Le registre permet d'accéder au texte intégral d'un grand nombre de documents qui, selon les dispositions de l'article 11, de l'annexe II du règlement intérieur du Conseil, doivent être rendus directement accessibles au public dès leur diffusion. Il s'agit des catégories de documents suivantes:

- ordres du jour provisoires des sessions du Conseil et de ses instances préparatoires (à l'exception de certaines instances chargées de questions militaires et de sécurité);
- documents d'un tiers qui ont été rendus publics par leur auteur ou avec son accord;
- dans le domaine législatif, notes point "I/A" et point "A" soumises au Coreper et/ou au Conseil, ainsi que projets d'actes législatifs, projets de positions communes et projets communs approuvés par le comité de conciliation auxquels elles font référence;
- tout autre texte adopté par le Conseil et destiné à être publié au Journal officiel;
- documents relatifs à un acte législatif après l'adoption d'une position commune, l'approbation d'un projet commun par le comité de conciliation ou l'adoption définitive de l'acte;
- documents dont l'accès intégral a été accordé à un membre du public qui en a fait la demande.

⁶ Aux fins du règlement (CE) n° 1049/2001, on entend par "documents sensibles" les documents classifiés "CONFIDENTIEL", "SECRET" ou "TRÈS SECRET/TOP SECRET". Voir, à cet égard, l'article 9, paragraphe 1, de ce règlement.

⁷ Voir l'article 9, paragraphe 2, ainsi que l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001.

Au 31 décembre 2003, le registre faisait mention de 467 532 documents, toutes versions linguistiques confondues; le contenu de 249 935 documents (soit plus de la moitié des documents inscrits au registre) était directement accessible. Par rapport à l'année précédente le nombre de documents répertoriés dans le registre a donc augmenté de près de 25% (375 155 en 2002 contre 467 532 en 2003), alors que le nombre de documents directement accessibles via le registre accuse une augmentation de plus de 48% (168 647 en 2002 contre 249 935 en 2003).

Ajoutons qu'au 31 décembre 2003, le registre contenait 4 889 documents portant la mention "P/A" (partiellement accessibles). Ces documents n'étaient pas encore accessibles en ligne, mais pouvaient être mis à la disposition des intéressés sur demande.

Cependant, tout nouveau document faisant l'objet d'un accès partiel sera désormais rendu directement accessible au public via le registre. Ainsi, une centaine de documents portant la mention "P/A" dans le registre étaient déjà accessibles en ligne en février 2004 et le public pourra donc consulter un nombre croissant de documents via le registre.

Il convient, cependant, de préciser à ce propos que le nombre total de documents "P/A" inscrits au registre reste relativement stable (autour de 4 000). Cette situation est due au fait qu'un grand nombre de documents "P/A" sont des dossiers législatifs qui sont divulgués intégralement lorsque les négociations les concernant sont terminées.

En 2003, 181 317 utilisateurs différents se sont connectés via Internet au registre public du Conseil; ils ont effectué, au total, 768 725 visites, ce qui correspond à plus de 2 800 visites par jour, et ont procédé à 5 928 096 consultations (calculées en nombre d'écrans visualisés).

Pour la période concernée, ont été produits, en langue originale, 399 documents sensibles, dont 17 classifiés "SECRET UE" et 382 "CONFIDENTIEL UE", tous en langue originale. Parmi ces documents, 136 documents "CONFIDENTIEL UE" ont fait l'objet d'une mention au registre, en application des dispositions de l'article 9, paragraphe 2, et de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001.

3) *Adaptations pratiques*

Conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1049/2001, toute demande d'accès portant sur des documents détenus par le Conseil, qui concernent une matière relative aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution, doit être prise en considération, y compris les demandes portant sur des documents classifiés.

Afin de faciliter le traitement des demandes portant sur des documents classifiés, lesquelles impliquent un examen approfondi par les services compétents du Secrétariat général du Conseil, une procédure de consultation spécifique a été mise en place. Cette procédure devra permettre aux agents concernés de mener à bien l'examen - souvent très complexe - des dossiers classifiés en étroite liaison avec les auteurs et d'en communiquer les conclusions au demandeur dans les conditions et les délais impartis par le règlement n° 1049/2001.

Rappelons, à cet égard, que le délai de réponse est de 15 jours ouvrables avec une possibilité d'une prolongation de 15 jours ouvrables dans des cas dûment justifiés, par exemple lorsque la demande porte sur un très grand nombre de documents.

Il est à noter par ailleurs qu'en moyenne, le délai de traitement des demandes initiales était de 7 jours ouvrables en 2003, et que pour celles-ci, le Secrétariat général du Conseil n'a fait usage de la possibilité de prolonger les délais que dans 4,7% des cas (contre 5,2 % des cas en 2002). Toutefois, il y a eu plus souvent recours pour les réponses aux demandes confirmatives, qui doivent être examinées d'abord par le Groupe "Information" avant d'être soumises au Coreper et au Conseil pour adoption.

Comme prévu par l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001, le Conseil examine systématiquement la possibilité d'accorder un accès partiel aux documents demandés. Cette pratique permet d'assurer une plus grande transparence, notamment dans le domaine législatif. En règle générale, le Conseil donne accès au contenu des documents préparatoires relatifs aux actes législatifs lorsque ceux-ci font encore l'objet de discussions, en excluant uniquement les références aux noms des délégations. Ainsi, les intéressés peuvent suivre le déroulement des travaux sans qu'il ne soit porté atteinte au processus décisionnel de l'institution.

Jusqu'à la fin de 2003, les documents auxquels le Conseil avait accordé un accès partiel, n'étaient pas directement accessibles via le registre public des documents du Conseil. En revanche, les personnes souhaitant consulter un document qui avait fait l'objet d'un accès partiel et qui portait, par conséquent, la mention "P/A" dans le registre avaient toujours la possibilité de présenter une demande d'accès à l'unité "Transparence – Accès aux documents" du Secrétariat général du Conseil qui leur envoyait les documents concernés par la suite.

Toutefois, comme indiqué précédemment, une série d'adaptations techniques a été effectuée en 2003, de sorte qu'il est désormais possible de consulter en ligne tout nouveau document auquel le Conseil accorde un accès partiel.

Rappelons, dans ce contexte, qu'une page unique a été créée à l'intérieur du portail de l'Union européenne sur le site Internet "Europa" (<http://europa.eu.int>) qui permet aux citoyens d'accéder aux registres des différentes institutions et des différents organes de l'UE. Afin d'accroître la visibilité des registres publics des documents des institutions européennes, un lien électronique figure désormais sur la page d'accueil du Conseil (<http://ue.eu.int/fr/summ.htm>) sous l'entrée "Transparence", attirant ainsi l'attention des utilisateurs du site Internet du Conseil sur l'existence de ce portail unique.

Ce portail permet aux intéressés non seulement d'accéder aux registres des institutions et organes de l'UE, mais aussi de suivre le processus décisionnel au sein des institutions et au niveau interinstitutionnel, en cliquant sur "l'Œil" (l'observatoire législatif) ou sur "Pre-Lex" (suivi des procédures interinstitutionnelles).

Signalons, enfin, la possibilité pour le public de suivre l'état des travaux des dossiers soumis à la procédure de codécision (c'est-à-dire la procédure des actes législatifs adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil) via un lien électronique figurant à la page d'accueil du Conseil (<http://ue.eu.int/codec/fr/index.htm>). Ce lien permet aux intéressés d'accéder à une base de données, alimentée quotidiennement par le service "Procédures législatives en codécision". Les documents du Conseil mentionnés dans cette base de données sont également répertoriés dans son registre public des documents, et il suffit pour les utilisateurs de la base de données "codécision" de cliquer sur le numéro d'un document du Conseil mentionné dans la base pour trouver le document en question dans le registre public du Conseil.

4) *Instructions internes, séances de formation, effectifs*

En janvier 2003, un guide de la transparence a été élaboré à l'intention des délégués et du personnel du Secrétariat général du Conseil, dont un volet important est consacré à l'accès du public aux documents. Ce guide à usage interne a pour but de rappeler les principes et les instruments applicables dans le domaine de la transparence et de l'accès aux documents et de fournir des informations pratiques sur les modalités de mise en œuvre de ces instruments. En janvier 2004, l'unité "Transparence – Accès aux documents du Conseil" a mis au point une nouvelle version du guide, complétée notamment d'un résumé de la jurisprudence applicable en la matière.

Parallèlement aux séances de formation organisées en 2003 à l'intention des fonctionnaires du Conseil chargés de la production des documents dans le but de les familiariser avec les procédures et la pratique à suivre dans le domaine de l'accès du public aux documents, des séances de formation similaires ont été dispensées aux fonctionnaires nationaux des pays adhérents et des pays candidats.

En 2003, l'unité "Transparence, accès aux documents, information au public" du Secrétariat général du Conseil (DG F) était composée de 14 agents répartis comme suit:

Accès aux documents:	1 A, 1 LA, 2 B, 4 C et 1 D
Transparence législative:	1 B et 1 C
Information au public:	3 C

II. ANALYSE DES DEMANDES D'ACCÈS

Les demandes d'accès du public aux documents du Conseil sont traitées en phase initiale par le Secrétariat général du Conseil. En cas de refus total ou partiel d'accès à un document par le Secrétariat général du Conseil, le demandeur peut introduire une demande confirmative tendant à ce que le Conseil révise sa position. En cas de rejet total ou partiel d'une demande confirmative, le demandeur peut déposer une plainte auprès du médiateur européen et/ou former un recours devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes.

L'annexe du présent rapport fournit les statistiques sur l'accès du public aux documents du Conseil pour les deux premières années complètes suivant l'entrée en vigueur du règlement n° 1049/2001.

Pour la période de référence, 12 595 documents ont été demandés au Conseil qui a reçu, à ce titre, 2 831 demandes d'accès du public. Comparé à l'année précédente, le nombre des demandes accuse une hausse de 18,4% (2 391 en 2002 contre 2 831 en 2003) alors que le nombre de documents demandés a augmenté de 34,7% (9 349 en 2002 contre 12 595 en 2003).

Il est à noter que le nombre de documents divulgués totalement ou partiellement (à la suite de demandes initiales ou confirmatives) a également augmenté en 2003 par rapport à l'année 2002 (au total 8 246 en 2002 contre 11 005 en 2003, ce qui correspond à une hausse de 33,4% du nombre de documents divulgués en 2003 par rapport à l'année précédente). Pour ce qui est du nombre de documents divulgués totalement en 2003, celui-ci enregistre une augmentation de 27,1% par rapport à l'année 2002 (au total 7 089 en 2002 contre 9 014 en 2003). Quant au nombre de documents divulgués partiellement en 2003, celui-ci reflète une hausse encore plus prononcée, soit une augmentation de 80,5% (au total 1 068 en 2002 contre 1 928 en 2003).

Comme le montrent les données statistiques relatives au nombre de consultations via Internet du registre public des documents du Conseil, celui-ci est devenu un outil de recherche privilégié des citoyens soucieux de suivre de près les activités de l'Union européenne. L'augmentation du nombre de documents demandés ne fait que confirmer cette impression, étant donné que les demandes d'accès portent presque exclusivement sur des documents mentionnés au registre qui ne sont pas directement accessibles dès leur diffusion au Conseil. Cela étant, un nombre considérable de documents ayant fait l'objet d'une demande d'accès ont pu être divulgués, sinon totalement, du moins partiellement après avoir été examinés par les services compétents du Secrétariat général du Conseil. Cela est notamment le cas des documents portant sur des questions faisant encore l'objet de discussions au sein du Conseil au moment de leur inscription au registre et qui, de ce fait, ne sont pas rendus automatiquement accessibles au public dès leur diffusion⁸.

Origine professionnelle et répartition géographique des demandeurs

En ce qui concerne les demandes initiales, les demandeurs sont principalement des étudiants et des chercheurs (23,9 %). Les avocats (12,8%), le secteur industriel et commercial (10,7 %) et les groupes de pression (10,7 %) font également partie des catégories socio-professionnelles les plus représentées. Les demandeurs n'ayant pas à spécifier leur identité ni à motiver leur demande, laquelle parvient le plus souvent par courrier électronique, la profession d'un pourcentage important (17,2 %) de demandeurs est inconnue. Dans le cadre des demandes confirmatives, la majorité des demandeurs sont également étudiants ou chercheurs (34,2 %).

Quant aux journalistes, ils représentent à peine 5,3 % des demandeurs dans la phase confirmative, ce qui s'explique notamment par le fait que les registres publics des documents des institutions ne constituent, pour la presse, qu'une source d'information parmi d'autres. En outre, les journalistes sont, dans leur grande majorité, plutôt intéressés par l'actualité immédiate. Il n'est donc pas étonnant que les demandes d'accès (peu nombreuses) émanant des journalistes relèvent essentiellement du journalisme d'investigation et qu'elles revêtent de ce fait le même caractère que les demandes d'accès émanant du milieu universitaire.

⁸ Il est à souligner, à cet égard, que conformément à l'article 11, paragraphe 6, de l'annexe II du règlement intérieur du Conseil, les documents qui sont temporairement couverts par les dispositions de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1049/2001 (protection du processus décisionnel du Conseil), sont divulgués intégralement dès que les négociations dans lesquelles ils s'inscrivent ont été menées à leur terme. Or, tant que les négociations sont en cours, le Conseil n'y accorde généralement qu'un accès partiel, notamment si les documents en question reflètent les positions individuelles des délégations. Cette pratique permet, d'une part, de protéger le processus décisionnel du Conseil et, d'autre part, de fournir aux intéressés des documents portant sur des questions d'actualité, leur donnant ainsi la possibilité de suivre les travaux en cours.

Pour ce qui est de la répartition géographique des demandeurs, il convient de noter que la majorité des demandes initiales proviennent de Belgique (24,6 %), d'Allemagne (14,2 %) et du Royaume-Uni (9,4 %). Les demandes émanant de pays tiers (hors UE) représentent 5,3 % du total. Quant aux demandes confirmatives, elles proviennent essentiellement des quatre pays suivants: les Pays-Bas (28,9%), la Belgique (26,3 %), le Royaume-Uni (18,4 %) et l'Allemagne (15,8%)⁹.

Il est à noter que plusieurs entreprises multinationales et cabinets d'avocats internationaux ainsi qu'un grand nombre d'associations représentant les différents secteurs économiques et industriels au niveau européen ont leur siège à Bruxelles, ce qui explique le nombre relativement élevé de demandes d'accès initiales et confirmatives en provenance de la Belgique.

Domaines faisant l'objet des demandes d'accès

Pour ce qui est des domaines qui font l'objet des demandes, on constate toujours un intérêt marqué pour la justice et les affaires intérieures (22 %), même si ce pourcentage est en baisse par rapport aux années précédentes¹⁰. Ensuite, par ordre décroissant, les demandes portent sur des documents concernant le marché intérieur (16,3 %), les relations extérieures et la PESC (9,1 %), la politique économique et monétaire (9 %) et l'environnement (5,2 %).

L'intérêt que portent les demandeurs aux domaines du marché intérieur (16,3% de demandes en 2003 contre 14,7% en 2002), de la PESC (9,1 % en 2003 contre 8,6% en 2002) et de la politique économique et monétaire (9% en 2003 contre 10,7%) reste relativement stable, alors que le pourcentage des demandes concernant l'environnement est en baisse par rapport à l'année précédente (5,2% en 2003 contre 7,9% en 2002). Il est à noter, toutefois, que le pourcentage des demandes concernant le marché intérieur est en hausse constante depuis 1999¹¹.

⁹ En 2002, la majorité des demandes initiales provenaient également des trois pays précités, c'est-à-dire de Belgique (27,5%), d'Allemagne (13%) et du Royaume-Uni (9,8%), alors que les demandes confirmatives provenaient essentiellement du Royaume-Uni (40,9%).

¹⁰ En 1999, les demandes portant sur la justice et les affaires intérieures représentaient 37% des demandes d'accès, alors que ce pourcentage a été ramené à 29 % en 2000, à 29,5% en 2001 et à 24,4% en 2002.

¹¹ En 1999, l'année de la mise en service du registre public des documents du Conseil, seulement 6% des demandes d'accès portaient sur le marché intérieur. Depuis lors, ce pourcentage a augmenté à 10% en 2000, à 14,5% en 2001, 14,7% en 2002 pour atteindre les 16,3% en 2003.

Nombre de documents examinés et de refus d'accès

Le Secrétariat général a examiné, pendant la période de référence, 12 595 documents et en a rendu publics 10 942 en phase initiale (réponse fournie par le Secrétariat général au nom du Conseil); 45 demandes confirmatives ont été introduites, portant sur 161 documents, lesquelles ont conduit le Conseil à décider de divulguer 63 documents supplémentaires (22 totalement et 41 partiellement).

Sur les 12 595 documents demandés pendant la période de référence, 1 590 ont donc été refusés (phases initiale et confirmative confondues), ce qui correspond à un taux d'accès de 71,7% (documents demandés et divulgués totalement) ou de 87,4 % lorsqu'on prend également en compte les documents qui ont fait l'objet d'un accès partiel.

Si le taux d'accès aux documents du Conseil en 2003 reste stable par rapport à l'année 2002 – il était de 87,4 % en 2003 contre 88,6% en 2002, ces chiffres doivent toutefois être mis en parallèle avec l'augmentation du nombre de documents demandés (en hausse de 34,7%) ainsi que du nombre de documents divulgués (en hausse de 33,4%) par rapport à l'année précédente, et avec le fait qu'un nombre croissant de documents sont rendus directement accessibles via le registre dès leur diffusion¹².

¹² Rappelons, dans ce contexte, que les demandes d'accès, quant à elles, portent presque exclusivement sur des documents répertoriés, mais pas directement accessibles via le registre. Dans moins de 2% des cas, ont été comptabilisés (pour des raisons purement techniques) dans les statistiques du Conseil des documents déjà publics suite à des demandes d'accès portant sur d'autres documents.

III. L'APPLICATION DES EXCEPTIONS AU DROIT D'ACCÈS

Motifs de refus

Pour les demandes initiales, le premier motif, par ordre d'importance, est la protection du processus décisionnel qui représente près d'un tiers des refus (31,2 %), suivi par la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales (28,7 %), la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité publique (16 %) et la protection des avis juridiques (10,9 %). Dans 8,4% des cas, plusieurs motifs de refus sont invoqués: ainsi, la protection du processus décisionnel est un motif fréquemment associé à celui tiré de la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales (7,9 %) ou (dans une moindre mesure) la politique financière, monétaire ou économique de la Communauté ou d'un État membre (0,5 %), ou encore la sécurité publique (0,4%).

Pour ce qui est des demandes confirmatives, il est à noter que le motif tiré de la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales a été invoqué dans 61,6 % des décisions de refus en 2003, alors que ce motif n'avait été invoqué que dans 7,3% des cas en 2002. Quant à la protection du processus décisionnel, celle-ci est invoquée dans 14,2 % des cas en 2003, alors qu'elle avait été invoquée dans 38,2% des décisions de refus en 2002. Il est à signaler, enfin, que, dans 4% des décisions de refus, ce dernier motif a été associé à d'autres motifs de refus, tels que la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la politique financière, monétaire ou économique de la Communauté ou d'un État membre (2% des cas), la sécurité publique (1% des cas) ou encore la protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques (1% des cas).

L'application des exceptions du règlement n° 1049/2001 par les institutions

Dans son rapport du 30 janvier 2004 sur la mise en œuvre des principes du règlement n° 1049/2001, la Commission européenne a présenté un tableau reflétant la ventilation des motifs invoqués en 2002 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission dans leurs décisions de refus en phase initiale¹³. Il en ressort que seul le Conseil invoque la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales (représentant 24,6 % des refus) et la sécurité publique (invoquée dans 23,1 % des cas) comme principaux motifs de refus, alors que le Parlement européen a essentiellement motivé ses refus de demandes initiales en invoquant la protection de données personnelles et des procédures et avis juridiques (représentant respectivement 22,2% et 55,6 % des refus). La Commission, quant à elle, a principalement invoqué la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit comme motif de refus (dans 35,9% des cas).

Toutefois, comme l'indique la Commission dans son rapport, ces chiffres ne sont qu'indicatifs et ne peuvent, par conséquent, fournir la base d'une comparaison objective. La Commission souligne, à cet égard, que les données du Conseil et de la Commission portent presque exclusivement sur les demandes d'accès à des documents qui ne se trouvent pas encore dans le domaine public et dont la divulgation pourrait, dans un grand nombre de cas, léser les intérêts protégés par les dispositions du règlement n° 1049/2001. En revanche, le bilan dressé par le registre du Parlement européen fait état de toutes les demandes d'accès qui lui sont adressées officiellement, y compris les demandes concernant des documents déjà accessibles au public.

Comme l'indique à juste titre la Commission dans son rapport précité, la fréquence avec laquelle les trois institutions ont évoqué l'une ou l'autre exception comme motif de refus indique seulement l'importance relative de ces exceptions par rapport à l'ensemble des décisions négatives de l'institution concernée. En outre, la disparité apparente dans l'application des exceptions par les différentes institutions reflète plutôt les différences entre leurs missions et leurs activités et non pas une interprétation différente des dispositions du règlement.

¹³ Voir le document COM(2004) 45 final, p. 16.

Si, dans le cas du Conseil, la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales (représentant 28,7% des refus en 2003 contre 24,6 % des refus en 2002) et la sécurité publique (invoquée dans 16% des cas en 2003 et dans 23,1 % des cas en 2002) figure parmi les exceptions le plus souvent invoquées en phase initiale par cette institution, cela s'explique donc essentiellement par son rôle spécifique dans le cadre de la mise en œuvre de la politique extérieure et de sécurité commune et de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

L'exception spécifique concernant les avis juridiques

Quant au motif tiré de la protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques (exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001), ce dernier a été invoqué, en phase initiale, dans 10,9 % des décisions de refus en 2003 (et dans 11,4 % des cas en 2002), et, en phase confirmative, dans 7,1 % des décisions de refus en 2003 (contre 23,6 % des décisions négatives en 2002).

Si cette exception ne constitue pas le motif de refus le plus fréquemment évoqué par le Conseil, et si le Conseil l'interprète et l'applique de façon restrictive – comme toute autre exception au droit d'accès – afin de ne pas faire échec au principe général de l'accès du public aux documents de l'institution, il convient toutefois de souligner son importance pour le bon déroulement et l'efficacité des travaux de l'institution.

Sur la base de la jurisprudence établie depuis plusieurs années¹⁴, le Conseil estime que l'avis indépendant que fournit le Service juridique au Conseil permet à celui-ci de s'assurer de la conformité de ses actes au regard du droit communautaire et de faire avancer la discussion sur les aspects juridiques d'un dossier. Si le Conseil était privé de cet instrument, l'efficacité de ses travaux s'en trouverait compromise. C'est pourquoi, il est de l'intérêt public que le Conseil ait accès à un avis juridique indépendant¹⁵.

Interprétation restrictive de la notion de document d'un État membre considéré comme tiers

En ce qui concerne la notion de "document émanant d'un État membre", le Conseil en a donné une interprétation restrictive qui tient compte du fait que les représentants des États membres ne sont pas des personnes ou entités extérieures au Conseil, en tant qu'institution, lorsqu'ils participent à ses travaux, mais qu'ils en font partie. Il en résulte que les documents émanant des États membres, mais produits en leur qualité de membres du Conseil, sont à considérer comme des documents du Conseil. Ainsi, seuls les documents établis par les États membres, dans lesquels ils s'expriment en tant que tels et non pas en leur qualité de membres du Conseil dans le cadre des travaux de l'institution, sont considérés comme des documents de tiers. Pour cette raison, le Conseil n'a invoqué l'exception visée à l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 (absence d'accord préalable de l'État membre auteur du document) comme motif de refus que dans un seul cas en 2003.

¹⁴ Voir, à cet égard, l'ordonnance du Tribunal du 3 mars 1998 dans l'affaire T-610/97 R, Carlsen et autres contre Conseil, Rec. 1998, p. II-485, points 45 à 47, ainsi que son arrêt du 8 novembre 2000 dans l'affaire T-44/97, Ghignone et autres contre Conseil, Rec. 2000, p. II-1023, points 47 et 48. Cette jurisprudence a été reprise par la Cour dans son ordonnance du 23 octobre 2002 dans l'affaire C-445/00, Autriche c/Conseil, point 12.

¹⁵ Il est à rappeler, dans ce contexte, que le Tribunal de première instance est actuellement saisi d'un recours en annulation formé par M. Maurizio Turco qui conteste, quant à lui, la légalité d'une décision du Conseil lui refusant entre autres l'accès à certaines parties d'un avis du Service juridique du Conseil. Cette affaire (T-84/03), Maurizio Turco c/ Conseil, est toujours pendante. Signalons, par ailleurs, que cette question fait également l'objet de deux plaintes au médiateur (1542/2000/PB et 1510/2002/PB) citées à la partie V du présent rapport.

Régime particulier pour les documents sensibles

Dans son rapport d'évaluation précité, la Commission européenne estime que le fait que la notion de document "sensible" au sens de l'article 9 du règlement n° 1049/2001 ne coïncide pas totalement avec le système de classification des documents prévu dans les règles de sécurité du Conseil et de la Commission¹⁶ constitue "une source potentielle d'incohérences", et que "la logique même de la classification requiert (...) que tous les documents classifiés soient soumis aux mêmes règles"¹⁷.

La Commission part de la constatation que la définition de document "sensible" établie à l'article 9 du règlement n° 1049/2001 ne vise que les documents qui (1) sont classifiés "CONFIDENTIEL UE", "SECRET UE" ou "TRÈS SECRET UE"; (2) concernent un des domaines d'intérêt public (sécurité publique, défense, relations internationales, politique financière, monétaire ou économique) mentionnés à l'article 4, paragraphe 1, de ce règlement et (3) émanent d'une institution ou d'une agence communautaire, d'un État membre, d'un pays tiers ou d'une organisation internationale.

Cette définition exclut, par conséquent, tout document classifié qui ne concerne pas un des domaines d'intérêt public mentionnés à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001 et qui n'émane pas d'une institution ou d'une agence communautaire, d'un État membre, d'un pays tiers ou d'une organisation internationale. Ces documents ne sont donc pas considérés comme "sensibles" au sens de l'article 9 du règlement, alors que le champ d'application des règles de sécurité du Conseil et de la Commission s'étend à tout type de document classifié.

Toutefois, s'il est vrai que cette définition de la notion de document "sensible", établie à l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001 est plutôt restrictive, elle ne semble pas pour autant constituer une "source potentielle d'incohérences" ni générer des problèmes particuliers dans la pratique. En effet, la Commission constate elle-même dans son rapport que "en pratique, (...) cette divergence [entre documents "sensibles" et "classifiés"] n'a pas encore donné lieu à des problèmes concrets."

¹⁶ Décision 2001/254 du Conseil du 19 mars 2001 adoptant le règlement de sécurité du Conseil, JO L 101 du 11.4.2001, p. 1.
Décision 2001/844 de la Commission du 29 novembre 2001 modifiant son règlement intérieur, JO L 317 du 3.12.2001, p. 1.

¹⁷ Voir le rapport de la Commission, COM (2004) 45 final, p. 20.

Dans son analyse de l'application des règles de sécurité du Conseil et de la Commission, qui ont été adoptés sans préjudice des instruments mettant en œuvre le droit d'accès aux documents, la Commission a mis en évidence que les règles de sécurité des deux institutions n'ajoutent pas d'exceptions supplémentaires au droit d'accès, mais définissent seulement le mode de traitement des documents classifiés¹⁸.

En outre, elle a rappelé, à cet égard, que le préjudice potentiel causé par la divulgation d'un document classifié faisant l'objet d'une demande d'accès est examiné dans les mêmes conditions que tout autre document (classifié ou non). S'il s'avère qu'aucune des exceptions ne s'applique au moment de cet examen, le document devra être déclassifié et divulgué. Il n'y a donc pas de risque qu'une classification abusive puisse soustraire des documents au droit d'accès.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que le fait que la définition de document "sensible", établie par le règlement n° 1049/2001, ne vise potentiellement qu'une partie des documents classifiés des institutions ne soulève pas de problèmes en ce qui concerne le droit d'accès des citoyens.

La divergence entre documents "sensibles" et "classifiés" qui, selon la Commission, pourrait constituer une "source d'incohérences" ou donner lieu à des difficultés d'articulation spécifiques entre les règles de sécurité en vigueur et le règlement n° 1049/2001 n'a donc aucune incidence pratique sur la mise en œuvre du règlement n° 1049/2001.

¹⁸ Voir le rapport de la Commission précité, p. 20 et 21.

IV. FAITS MARQUANTS

1) Extension de l'application du règlement (CE) n° 1049/2001 aux agences et organes communautaires

Si le règlement n° 1049/2001 ne couvre que les institutions visées par l'article 255 du traité CE qui consacre le principe d'un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, les trois institutions ont néanmoins clairement indiqué, dans leur déclaration commune concernant le règlement n° 1049/2001¹⁹, leur intention de rendre le règlement applicable aux agences et aux organes similaires créés par le législateur communautaire en apportant les modifications nécessaires aux actes fondateurs des agences et organes existants. De même, elles se sont engagées à inclure des dispositions relatives au droit d'accès aux documents dans les futures propositions concernant la création de ces agences et organes²⁰.

Suite à cette déclaration commune, une série de règlements ont été adoptés par le Conseil le 18 juin 2003 et par le Conseil et le Parlement européen le 22 juillet 2003, tendant à modifier l'ensemble des règlements instituant les agences et organes communautaires et à rendre le règlement n° 1049/2001 applicable à ces agences et organes par le biais de l'insertion, dans ces actes constitutifs, d'une disposition spécifique relative au principe du droit d'accès aux documents²¹. Conformément à cette nouvelle réglementation, les agences et organes concernés doivent adopter des modalités d'application du règlement n° 1049/2001 avant le 1er avril 2004.

¹⁹ Déclaration publiée au Journal officiel L 173 du 27.6.2001, p. 5

²⁰ Voir, à titre d'exemple, l'article 18 de l'action commune (2001/555/PESC) du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un institut d'études de sécurité de l'Union européenne (JO L 200 du 25.7.2001, p. 1), ainsi que l'article 19 de l'action commune (2001/554/PESC) du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne (JO L 200 du 25.7.2001, p. 5).

²¹ Voir les règlements 1641/2003 à 1655/2003, JO L 245 du 29.9.2003.

2) *La commission interinstitutionnelle*

Conformément aux dispositions de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, 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 a été mise en place en 2002.

Cette commission s'est réunie le 23 septembre 2003 à Strasbourg en présence de Mme Cederschiöld, vice-présidente du Parlement européen, de M. Antonione, président en exercice du Conseil de l'Union européenne, et de Mme Loyola de Palacio, vice-présidente de la Commission européenne. Lors de cette réunion, la commission interinstitutionnelle a notamment abordé les thèmes suivants:

- la préparation du rapport d'évaluation de la mise en œuvre du règlement n°1049/2001 à présenter par la Commission en janvier 2004, conformément aux dispositions de l'article 17, paragraphe 2, de ce règlement²²;
- les résultats de l'examen de la conformité des clauses de confidentialité figurant dans les actes de droit communautaire en vigueur avec les dispositions du règlement n° 1049/2001²³;
- l'évaluation de l'audition publique concernant le fonctionnement du règlement n° 1049/2001, organisée le 12 juin 2003 au Parlement européen;
- la coopération interinstitutionnelle en matière d'archives.

²² Le rapport précité 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, COM (2004) 45 final.

²³ Examen prévu par l'article 18, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001.

En ce qui concerne le dernier point, le Conseil a présenté une série de propositions visant à intensifier la coopération entre les institutions dans le domaine de l'archivage et de la gestion des fonds documentaires, notamment par le biais de:

- la formalisation et le renforcement du groupe informel de coopération interinstitutionnelle "Archives";
- l'harmonisation progressive des systèmes de classement et la création de liens entre les dossiers détenus par les différentes institutions;
- l'organisation de cours de formation communs du personnel affecté aux services d'archives et de documentation.

Quant à l'analyse effectuée par les services de la Commission concernant la conformité avec le règlement n°1049/2001 des dispositions relatives à l'accès aux documents qui figurent dans les actes de droit communautaire en vigueur, il en résulte que les clauses de confidentialité répertoriées peuvent être regroupées en deux catégories:

- (1) certaines règles sont à considérer comme des cas particuliers de l'application de l'une des exceptions générales prévues à l'article 4 du règlement;
- (2) d'autres clauses accordent à une partie concernée ou intéressée par une procédure déterminée un droit d'accès à des documents, dont la divulgation au public porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par le règlement.

Dans les deux cas, la Commission a pu constater qu'il n'y avait aucune incompatibilité avec les dispositions du règlement – une conclusion, qui, jusqu'à présent, a été confirmée par la pratique²⁴.

Dans le cadre de ses travaux, la commission interinstitutionnelle a également abordé le rapport du Parlement européen sur l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, élaboré par M. Cashman, député européen, au nom de la Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures du Parlement²⁵.

²⁴ Voir également le rapport précité de la Commission, p. 30.

²⁵ Voir le document A5-0298/2003 final en date du 11 septembre 2003 ainsi que la résolution adoptée par le Parlement européen le 25 septembre 2003 sur la base du rapport de M. Cashman.

Dans la résolution contenue dans ce rapport, le Parlement salue les efforts des institutions dans le domaine de la transparence et rend hommage au travail accompli par le personnel affecté à cette tâche. La résolution contient, en outre, un certain nombre de recommandations, notamment en ce qui concerne les registres publics des institutions, l'introduction d'un codage commun des documents, en particulier législatifs, afin de faciliter les recherches, l'obligation des institutions d'examiner l'accessibilité des documents au cas par cas, toute exclusion par catégorie étant contraire au règlement, ainsi que la nécessité de fixer une méthodologie commune dans l'application des exceptions au droit d'accès.

3) *Projet pilote en matière de transparence dans le domaine JAI*

Afin de faciliter l'accès des citoyens aux documents des institutions sur un thème déterminé, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont convenu en 2003 de procéder à un projet d'étude de faisabilité concernant un projet pilote dans le domaine "espace de liberté, de sécurité et de justice". Cette étude a été lancée au début de 2004 et aura pour but de définir une méthode d'accès coordonnée, qui devrait à terme permettre aux intéressés de consulter sur un thème donné, des dossiers identifiant ou donnant accès aux documents recherchés, quelle que soit l'institution qui les détient.

4) *Brochure interinstitutionnelle sur l'accès aux documents disponible en version électronique*

La brochure interinstitutionnelle intitulée "*Accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission: Mode d'emploi*" est désormais disponible en version électronique et peut également être consultée via le portail interinstitutionnel sur le site Internet "Europa" (page "Documents"). Cette brochure a été élaborée en 2002 par les services "Accès aux documents" des trois institutions en collaboration avec l'Office des publications. Conçue comme un mode d'emploi pratique pour faciliter l'accès aux documents des trois institutions, elle rappelle brièvement les principes édictés par le règlement et décrit la marche à suivre pour présenter une demande d'accès.

V. PLAINTES PRÉSENTÉES AU MÉDIATEUR EUROPÉEN ET RECOURS CONTENTIEUX

A) PLAINTES PRÉSENTÉES AU MÉDIATEUR EUROPÉEN

Sont évoquées dans cette partie du présent rapport un certain nombre de plaintes présentées au médiateur européen dans le cadre desquelles il a été fait application du règlement n° 1049/2001. Parmi les six plaintes déjà citées dans le rapport annuel du Conseil concernant l'année 2002, sont examinées ci-après trois affaires, clôturées en 2003, sur lesquelles le médiateur n'avait pas encore statué au moment de la publication du précédent rapport annuel du Conseil²⁶. De même, est examiné dans le présent rapport une quatrième affaire (1641/2003/OV), toujours en cours, sur laquelle le Conseil a transmis ses observations au médiateur en décembre 2003.

Sont à signaler, enfin, trois affaires ouvertes fin 2003, sur lesquelles le Conseil transmettra ses observations au médiateur dans le courant du premier trimestre de 2004 et qui devront, par conséquent, faire l'objet d'un examen plus détaillé dans le rapport annuel du Conseil concernant l'année 2004. La première affaire (2371/2003/GG) porte sur le refus par le Conseil de donner accès à un avis du Service juridique, alors que la deuxième (2189/2003/ADB) concerne un rapport du Groupe "Fondamentalisme extrémiste et terrorisme" dont la divulgation pourrait affaiblir la position de l'Union européenne dans le cadre des négociations internationales sur le terrorisme. La troisième plainte (2395/2003/GG) ne porte pas sur le droit d'accès aux documents proprement dit, mais plutôt sur la publicité du processus décisionnel du Conseil au sens large du terme.

1. *Plainte n° 1542/2000/PB du 25 novembre 2000*

Cette plainte concerne la décision du Conseil du 19 septembre 2000 refusant au plaignant l'accès à deux avis du Service juridique du Conseil concernant respectivement un arrêt du Tribunal de première instance et la proposition de la Commission relative au règlement sur l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Il est à signaler que le Conseil avait traité la demande d'accès aux deux documents en question sur la base de l'article 4, paragraphe 2 (disposition concernant la protection de l'intérêt public), de la décision 93/731/CE qui était d'application jusqu'en novembre 2001.

²⁶ Voir le rapport annuel du Conseil sur l'accès aux documents – 2002, p. 18 à 22. Le médiateur a clôturé les dossiers concernant les plaintes n° 917/2000/GG, 648/2002/IJH et 1795/2002/IJH le 17 décembre 2002, le 28 janvier 2003 et le 11 mars 2003 respectivement.

Dans son projet de recommandation du 18 octobre 2001, le médiateur a estimé que le refus d'accès à l'avis du Service juridique concernant l'arrêt du Tribunal ne constituait pas un cas de mauvaise administration. En revanche, le médiateur a considéré que le deuxième avis concernait une question soulevée dans le cadre du processus législatif et que le public devrait y avoir accès lorsque le processus législatif serait achevé.

Dans son avis circonstancié du 19 mars 2002, le Conseil a maintenu son refus en se fondant sur l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001 (protection des avis juridiques) et en invoquant l'absence d'intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document visé.

Le 12 décembre 2002, le médiateur a présenté un rapport spécial au Parlement européen pour que celui-ci adopte une résolution reprenant les termes de sa recommandation.

Le 10 juin 2003, le médiateur a informé la commission des pétitions du Parlement européen qu'à une date ultérieure au rapport spécial, une procédure avait été engagée devant le Tribunal de première instance portant sur la même question que le rapport spécial, à savoir l'interprétation du règlement n° 1049/2001 en ce qui concerne les avis des services juridiques des institutions sur les actes législatifs²⁷.

Au vu de cette information, la commission des pétitions du Parlement européen s'est abstenue de donner suite à ce rapport spécial et le médiateur a, par conséquent, décidé de clôturer le dossier le 21 juillet 2003.

²⁷ Il est question de l'affaire T-84/03, Maurizio Turco c/Conseil, mentionnée à la note 15.

2. *Plainte n° 573/2001/IJH du 19 avril 2001*

La plainte porte sur le refus d'accès au deuxième rapport annuel du Groupe "Code de conduite (Fiscalité des entreprises)". Le Conseil avait refusé l'accès à ce document en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731 (protection du secret des délibérations du Conseil), mais le Conseil et le médiateur sont convenus d'appliquer le règlement n° 1049/2001 par la suite.

Dans son projet de recommandation du 17 juin 2002, le médiateur a invité le Conseil à donner accès au document concerné en envisageant la possibilité que la question relève des activités législatives du Conseil. Par ailleurs, il a recommandé au Conseil de prendre en considération l'argument du plaignant selon lequel l'intérêt public que les sociétés auraient à obtenir des informations financières précises l'emporterait sur l'intérêt visant à la protection du processus décisionnel de l'institution. Le 14 octobre 2002, le Conseil a émis un avis circonstancié dans lequel il a démontré que le rapport en question contenait les résultats des travaux d'un groupe et n'était en aucun cas appelé à devenir un acte législatif et qu'aucun intérêt public supérieur ne l'emportait sur l'intérêt général visant à ce que des progrès soient réalisés dans les négociations concernant la suppression des mesures fiscales dommageables. Le Conseil a toutefois accepté de donner accès partiel au document en question.

Le 10 février 2003, le médiateur a clôturé le dossier en concluant que le Conseil était en droit de considérer qu'aucun intérêt supérieur justifiant la divulgation du document concerné ne l'emportait sur l'intérêt visant la protection du processus décisionnel de l'institution et qu'en accordant un accès partiel au rapport, le Conseil avait pris les mesures appropriées pour se conformer à son projet de recommandation.

3. *Plainte n° 1015/2002/PB du 29 mai 2002*

Cette plainte porte sur trois points: (1) le défaut d'établissement par le Conseil des listes énumérant l'ensemble des comités et des groupes de travail des institutions européennes, auxquels participent les représentants du Conseil et des États membres, indiquant les noms des personnes participant à ces instances; (2) le défaut d'établissement par le Conseil d'une liste des personnes ayant été indemnisées de leurs frais de voyage ou ayant reçu une indemnité journalière pour des réunions au sein des institutions européennes; (3) le refus du Conseil d'accorder l'accès à trois avis du Service juridique.

Dans une première prise de position du 1er octobre 2002, le Conseil a observé en premier lieu que, puisque le règlement n° 1049/2001 ne concerne que des documents existants, il ne pouvait pas donner accès à une liste qui n'existait pas et qui n'était d'aucune utilité au Secrétariat général sur le plan administratif et, en deuxième lieu, qu'il n'existait pas de liste des personnes indemnisées et que les remboursements avaient lieu sur la base de frais réels, la Cour des comptes effectuant des contrôles réguliers en la matière. Quant aux documents contenant les avis du Service juridique, le Conseil a indiqué, enfin, qu'un accès partiel pouvait être accordé à deux des trois avis en question.

Par sa décision du 27 mars 2003, le médiateur a présenté au Conseil un projet de recommandation portant exclusivement sur le refus de l'institution de donner intégralement accès aux avis de son service juridique. Évoquant la recommandation énoncée dans son rapport spécial concernant la plainte 1542/2000/PB précitée, le médiateur a considéré que les trois avis juridiques concernaient tous des questions soulevées dans le cadre du processus législatif et que le public devrait y avoir accès lorsque le processus législatif aurait été mené à son terme.

Dans son avis circonstancié du 27 mai 2003, le Conseil a indiqué qu'au vu de l'affaire engagée devant le Tribunal de première instance (affaire T-84/03, *Maurizio Turco c/Conseil*), il n'y avait pas lieu pour lui, à ce stade, de se prononcer sur le fond du projet de recommandation.

Le 17 septembre 2003, le médiateur a clôturé le dossier sans constat de mauvaise administration en ce qui concerne les deux premiers points de la plainte. Quant au troisième point, il a rappelé la position prise par le médiateur dans le rapport spécial soumis au Parlement européen le 12 décembre 2002 dans le cadre de l'affaire 1542/2000/PB, auquel la commission des pétitions du Parlement n'avait pas donné suite au vu de la procédure juridictionnelle en cours. Dans ces conditions, le médiateur a considéré qu'il ne serait pas approprié d'élaborer un deuxième rapport spécial portant sur la même question et qu'il n'apparaissait donc pas justifié de procéder à des recherches complémentaires à cet égard.

4. *Plainte n° 1641/2003/OV du 2 septembre 2003*

Dans cette affaire, la plaignante reproche au Conseil de ne pas lui avoir fourni le texte intégral d'un document concernant une proposition modifiée de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres et demande au Conseil

- de lui accorder l'accès à l'intégralité du document en question

et/ou

- de lui soumettre une justification détaillée à l'appui de son refus sur la base de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001, en ce qui concerne la mise en balance de l'intérêt public susceptible de justifier la divulgation du document concerné, d'une part, et l'intérêt général visant la protection du processus décisionnel, d'autre part.

Dans sa lettre au médiateur du 22 décembre 2003, le Conseil lui a répondu en substance que

- au vu du caractère délicat et controversé des questions traitées dans le document concerné, la divulgation de l'intégralité du document à ce stade serait prématurée dans la mesure où elle pourrait priver les délégations de la marge de manœuvre nécessaire leur permettant de modifier leurs positions à la lumière des discussions en cours et, de ce fait, entraver le bon déroulement des négociations et compromettre la conclusion d'un accord global sur un texte législatif important;

- la divulgation du document, y compris les points de vue exprimés par les différentes délégations au cours des discussions, à l'exclusion des parties qui permettent l'identification des délégations concernées, avait précisément pour but d'informer le public le plus possible sur le déroulement des négociations sans pour autant entraver la capacité du Conseil de dégager un compromis sur des questions politiquement sensibles;
- le Conseil publie, d'une manière générale, autant d'informations que possible dans le cadre de l'application du règlement n° 1049/2001; conformément à l'article 11 de l'annexe II de son règlement intérieur, le Conseil publie systématiquement la plupart des documents ayant trait aux négociations sur un thème déterminé, dès que le processus législatif a été mené à son terme.

Comme indiqué plus haut, cette affaire est toujours en cours.

B) RECOURS CONTENTIEUX

Arrêts rendus en 2003 en application des règles relatives à l'accès aux documents

En 2003, quatre affaires ayant trait à l'accès aux documents des institutions ont donné lieu à des arrêts du Tribunal de première instance ou de la Cour de justice, dont une seule concernait le Conseil, à savoir l'affaire *Pitsiorlas c/Conseil et BCE* (C-193/01 P).²⁸

Il est à rappeler qu'en janvier 2000, le requérant dans l'affaire précitée avait formé, devant le Tribunal, un recours en annulation de la décision du Conseil du 30 juillet 1999 et de la décision de la Banque centrale européenne du 8 novembre 1999 lui refusant l'accès à un document concernant les accords dits de Bâle/Nyborg sur le renforcement du système monétaire européen. En février 2001, le Tribunal avait rejeté le recours comme irrecevable pour autant qu'il était dirigé contre la décision du Conseil du 30 juillet 1999.²⁹ Le requérant avait ensuite formé un pourvoi contre l'ordonnance du Tribunal devant la Cour de justice.

²⁸ Rec. 2003, p. I-4837.

²⁹ Affaire *Pitsiorlas c/Conseil et BCE* (T-3/00), Rec. 2001, p. II-717.

Par son arrêt du 15 mai 2003, la Cour de justice a annulé cette ordonnance et renvoyé l'affaire devant le Tribunal pour que celui-ci statue quant au fond. À ce stade, la procédure est encore pendante devant le Tribunal de première instance.

Nouveaux recours formés contre des décisions de refus d'accès du Conseil

Au total, quatre recours ont été formés en 2003 contre des décisions de refus d'accès prises par le Conseil en vertu des dispositions du règlement n° 1049/2001.

Il s'agit d'abord de l'affaire *Maurizio TURCO c/Conseil* (T-84/03) évoquée à plusieurs reprises dans le présent rapport. Dans cette affaire, le requérant conteste le refus du Conseil de révéler l'identité des délégations dont les positions et/ou les réserves sont consignées dans les documents législatifs ce qui, selon lui, constitue une violation de l'obligation d'interpréter et d'appliquer strictement l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001³⁰, ainsi que la légalité du refus de l'institution de lui donner accès à certaines parties d'un avis du Service juridique du Conseil.

En outre, il est question des affaires jointes *José Maria SISON c/Conseil* (T-110/03 et T-150/03) qui s'inscrivent dans le cadre de deux recours en annulation contre les décisions du Conseil refusant l'accès à des documents relatifs à la lutte contre le terrorisme. Dans les deux cas, le requérant a notamment fondé son recours sur les moyens tirés de la violation du principe général de la transparence et de la violation du devoir de motivation. Signalons, enfin, l'affaire T-405/03 entre les mêmes parties, dans laquelle les faits sont pratiquement identiques et les arguments juridiques similaires à ceux invoqués dans les deux affaires précitées.

³⁰ Cette partie du recours est devenue sans objet suite à la publication intégrale des documents législatifs en question en mai 2003.

VI. CONCLUSIONS

L'expérience acquise par le Conseil dans le cadre de la mise en œuvre du règlement n° 1049/2001 en 2003 a montré que l'application de ses dispositions ne pose pas de problèmes particuliers, ni en ce qui concerne l'analyse des documents faisant l'objet d'une demande d'accès ni en ce qui concerne le respect des délais de réponse imposés par le règlement.

En effet, moyennant une série d'adaptations pratiques et des efforts sur le plan administratif, le Secrétariat général du Conseil a été en mesure de faire face à la charge administrative grandissante qui découle de l'accroissement considérable du nombre de documents demandés, tout en respectant les délais de réponse imposés par le règlement. Ainsi, pour les demandes initiales, le délai de traitement était en moyenne de 7 jours ouvrables seulement.

Il convient de souligner, à cet égard, que l'accroissement du nombre de documents à examiner par l'institution, suite à des demandes d'accès, entraîne non seulement une charge de travail supplémentaire pour les agents du Conseil appelés à traiter les demandes dès leur réception, mais aussi pour les agents affectés aux différents services auteurs des documents concernés qui, dans bon nombre de cas, doivent, eux aussi, procéder à un examen des documents demandés sur la base du règlement n° 1049/2001.

En ce qui concerne la disparité apparente (mentionnée dans la troisième partie du présent rapport) dans l'application des exceptions au droit d'accès par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, il y a lieu de souligner encore une fois que celle-ci découle plutôt des différences entre les rôles respectifs des trois institutions et les tâches qui leur sont attribuées par les traités et qu'elle ne reflète donc pas une interprétation différente des dispositions du règlement.

Quant à l'application des exceptions au droit d'accès énoncées à l'article 4 du règlement n° 1049/2001, il est à signaler, que la question relative à l'interprétation de la disposition de l'article 4, paragraphe 2, concernant la protection des avis juridiques des institutions, a été soulevée dans le cadre d'une procédure juridictionnelle devant le Tribunal de première instance³¹. Cette question est donc actuellement en suspens.

³¹ Voir les explications fournies à propos de l'affaire *Maurizio Turco c/Conseil* (T-83/03) dans les parties III et V du présent rapport.

Comme indiqué dans la première partie du présent rapport, les chiffres relatifs à l'utilisation par le public du registre des documents du Conseil montrent clairement que celui-ci constitue désormais un outil de recherche privilégié des citoyens soucieux de suivre l'actualité communautaire de près.

Il est à rappeler, dans ce contexte, que les demandes d'accès portent presque exclusivement sur des documents qui sont mentionnés au registre, mais qui ne sont pas directement accessibles au public dès leur diffusion au Conseil. Si un grand nombre de ces documents, notamment les dossiers législatifs, sont divulgués intégralement lorsque les négociations les concernant sont terminées, il n'est cependant pas surprenant que les citoyens qui souhaitent suivre le processus décisionnel de près présentent leurs demandes d'accès pendant que les négociations sont en cours.

La pratique du Conseil, consistant à accorder un accès partiel aux documents portant sur des questions faisant encore l'objet de négociations, a précisément pour but d'informer le plus possible le public du déroulement des délibérations en cours sans qu'il soit porté atteinte au processus décisionnel de l'institution. Ajoutons, à cet égard, que tout nouveau document auquel le Conseil accorde un accès partiel peut désormais être consulté en ligne.

Si le taux d'accès aux documents du Conseil en 2003 reste stable par rapport à l'année 2002 (87,4% en 2003 contre 88,6% en 2002), le bilan global pour l'année écoulée est néanmoins très positif compte tenu que, pendant la période de référence, le nombre de documents divulgués par le Conseil suite à des demandes d'accès a encore augmenté (tant en chiffres absolus que relatifs: + 33,4%) par rapport à l'année précédente.

L'analyse des demandes d'accès, ainsi que les données disponibles concernant l'utilisation par le public du registre des documents du Conseil, semblent donc indiquer que les objectifs fixés par les traités et le règlement n° 1049/2001 ont été atteints.

STATISTIQUES SUR L'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS DU CONSEIL**1. Nombre de demandes au titre du règlement n° 1049/2001**

2002	2003
2 391	2 831

2. Nombre de documents concernés par les demandes initiales

2002	2003
9 349	12 595

3. Documents fournis par le Secrétariat général du Conseil en phase initiale

2002	2003
8 157 ⁽¹⁾	10 942 ^{(2) (3)}

4. Nombre de demandes confirmatives (une demande confirmative peut être introduite en cas de refus d'une demande initiale)

2002	2003
43	45

5. Documents divulgués par le Conseil à la suite de demandes confirmatives

2002	2003
89 ⁽⁴⁾	63 ^{(5) (6)}

6. Taux de divulgation de documents pour la procédure dans son ensemble ⁽⁷⁾

2002		2003	
76,4%	88,6%	71,7%	87,4%

⁽¹⁾ 7 089 documents divulgués totalement et 1 068 divulgués partiellement.

⁽²⁾ Sur 12 595 documents examinés (y compris 1,9 % de documents publics).

⁽³⁾ 9 014 documents divulgués totalement et 1 928 divulgués partiellement.

⁽⁴⁾ 24 documents divulgués totalement et 65 divulgués partiellement.

⁽⁵⁾ Sur 161 documents examinés.

⁽⁶⁾ 22 documents divulgués totalement et 41 divulgués partiellement .

⁽⁷⁾ Basé sur les documents divulgués totalement (colonne de gauche) ou totalement + partiellement (colonne de droite).

7. Profil professionnel des demandeurs

		2002		2003	
Société civile (groupes de pression environnementaux, autres groupes de pression, secteur industriel et commercial ONG, etc.)		27%		21,3%	
Journalistes		2%		2,1%	
Avocats		10,8%		12,8%	
Monde universitaire	Recherche universitaire	23,5%	26,1%	23,9%	26,4%
	Bibliothèques	2,6%		2,4%	
Autorités publiques (institutions non communautaires, représentants de pays tiers, etc.)		4,9%		8,4%	
Membres du Parlement européen et leurs assistants		2,5%		2,4%	
Autres		5,7%		9,4%	
Origine professionnelle non déclarée		21%		17,2%	

8. Répartition géographique des demandeurs

	2002	2003
Belgique	27,5%	24,6%
Danemark	2%	1,7%
Allemagne	13%	14,2%
Grèce	1,2%	0,9%
Espagne	6,4%	6,3%
France	7,1%	6%
Irlande	1,3%	1,1%
Italie	4,6%	5,2%
Luxembourg	0,9%	2%
Pays-Bas	4,7%	4,8%
Autriche	1,9%	2%
Portugal	1,8%	1,5%
Finlande	0,6%	0,8%
Suède	2%	1,4%
Royaume-Uni	9,8%	9,4%
Chypre	0%	0,3%
République tchèque	0,1%	0,5%
Estonie	0%	0,1%
Lettonie	0%	0,1%
Lituanie	0,1%	0,3%
Hongrie	0%	0,8%
Malte	0%	0,2%
Pologne	0,1%	1,5%
Slovaquie	0%	0%
Slovénie	0%	0,5%
Pays candidats (Bulgarie, Roumanie, Turquie)	0%	0,2%
Pays tiers (États-Unis, Norvège, Suisse, Japon, Russie, etc.)	6,4%	5,3%
Non spécifié	8,5%	8,3%

9. Domaines ⁽³²⁾

	2002	2003
Questions juridiques	2%	1,6%
Agriculture et pêche	4,6%	4,7%
Marché intérieur	14,7%	16,3%
Relations extérieures - PESC	8,6%	9,1%
Fonctionnement des institutions	1,6%	1,2%
Politique économique et monétaire	10,7%	9%
Justice et affaires intérieures	24,4%	22%
Environnement	7,9%	5,2%
Politique sociale	3,3%	3,5%
Transports	5,1%	4,4%
Questions de politique générale	1,6%	1,2%
Santé et protection des consommateurs	2,4%	4%

⁽³²⁾ Certaines demandes concernent plusieurs domaines.

9. Domaines (suite)

Transparence		0,9%	0,8%		
Autres	Recherche	0,4%	12,2%	0,1%	17%
	Culture	0,8%		0,5%	
	Éducation/jeunesse	0,9%		0,8%	
	Industrie	1,8%		0,5%	
	Politique régionale et cohésion économique et sociale	0,3%		0,1%	
	Énergie	2,9%		2,9%	
	Protection civile	0,4%		0%	
	Aide au développement	0,4%		0,2%	
	Financement de l'Union (budget, statut)	0,9%		1%	
	Autres	1,2%		0,4%	
	Élargissement	2,2%		2,4%	
	Fiscalité	0%		6%	
	Défense et affaires militaires	0%		0,7%	
	Questions parlementaires	0%		1,1%	
	Compétitivité	0%		0,3%	

10. Motivation des refus d'accès (réponses apportées par le Secrétariat général du Conseil en phase initiale)

	2002	2003
Protection de l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité publique	23,1%	16%
Protection de l'intérêt public en ce qui concerne la défense et les affaires militaires	0,1%	3,8%
Protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales	24,6%	28,7%
Protection de l'intérêt public en ce qui concerne la politique financière, monétaire ou économique de la Communauté ou d'un État membre	0,7%	0,7%
Protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu (protection des données à caractère personnel)	0,2%	0,3%
Protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle	0%	0%
Protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques	11,4%	10,9%
Protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit	0%	0%
Protection du processus décisionnel de l'Institution	28,1%	31,2%
Plusieurs motifs combinés ou autres motifs	11,3%	8,4%
Il ne s'agit pas d'un document du Conseil / l'auteur est autre	0,5%	0%

11. Motivation des refus d'accès (réponses apportées par le Secrétariat général du Conseil à la suite de demandes confirmatives)

	2002	2003
Protection de l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité publique	5,4%	4%
Protection de l'intérêt public en ce qui concerne la défense et les affaires militaires	0%	2%
Protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales	7,3%	61,6%
Protection de l'intérêt public en ce qui concerne la politique financière, monétaire ou économique de la Communauté ou d'un État membre	0%	7,1%
Protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu (protection des données à caractère personnel)	0%	0%
Protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle	0%	0%
Protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques	23,6%	7,1%
Protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit	0%	0%
Protection du processus décisionnel de l'Institution	38,2%	14,2%
Plusieurs motifs combinés ou autres motifs	25,5%	4%
Il ne s'agit pas d'un document du Conseil / l'auteur est autre	0%	0%

12. Délai moyen en nombre de jours ouvrables pour répondre à une demande ou à une plainte soumise au médiateur européen

	2002	2003
Initiale	10	7
Confirmative	24	23
Médiateur	63	54

13. Nombre de demandes pour lesquelles le délai de réponse a été prolongé

	2002	2003
Initiale	148 sur 2 395, soit 6,2% des demandes	134 sur 2 835, soit 4,7% des demandes
Confirmative ³³	29 [sur 43]	37 [sur 45]

³³ Les demandes confirmatives sont examinées par le Groupe "Information" du Conseil et les réponses officielles sont approuvées par le Coreper (deuxième partie) et par le Conseil.