



Bruxelles, le 7.11.2021
C(2021) 8146 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

sur l'application en 2020 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission

Table des matières

I.	Accès aux documents	3
1.	MISE A DISPOSITION DES INFORMATIONS ET DES DOCUMENTS AU MOYEN DE REGISTRES ET DE SITES INTERNET	6
2.	ÉVOLUTIONS DU CADRE JURIDIQUE	8
3.	ANALYSE DES DEMANDES D'ACCES AUX DOCUMENTS	10
3.1.	Nombre de demandes (voir tableaux 3 et 4 de l'annexe).....	10
3.2.	Part des demandes par direction générale/service de la Commission européenne (voir le tableau 5 de l'annexe)	12
3.3.	Catégorie socioprofessionnelle des demandeurs (tableau 6 de l'annexe).....	14
3.4.	Origine géographique des demandeurs (tableau 7 de l'annexe)	16
4.	APPLICATION DES EXCEPTIONS AU DROIT D'ACCES	18
4.1.	Types d'accès accordés (tableaux 8 et 9 de l'annexe)	18
4.2.	Exceptions au droit d'accès invoquées (tableau 10 de l'annexe).....	20
4.2.1.	<i>Phase initiale</i>	20
4.2.2.	<i>Phase confirmative</i>	21
5.	PLAINTES AUPRES DE LA MEDIATRICE EUROPEENNE	23
6.	NOUVELLE JURISPRUDENCE SUR L'ACCES AUX DOCUMENTS	23
6.1.	La Cour de justice	23
6.1.1.	<i>Éclaircissements portant sur certaines règles de fond</i>	24
6.1.2.	<i>Éclaircissement portant sur certaines règles de procédure</i>	24
6.2.	Le Tribunal.....	24
6.2.1.	<i>Éclaircissements portant sur certaines règles de fond</i>	25
6.2.2.	<i>Éclaircissements portant sur certaines règles de procédure</i>	28
6.3.	Affaires introduites contre la Commission européenne en 2020	29

La transparence est l'une des priorités de la Commission von der Leyen et elle sous-tend toutes les actions prises par celle-ci. L'un de ses éléments essentiels est le droit de demander et d'obtenir l'accès aux documents détenus par les institutions européennes.

Ce droit des citoyens découle de la nature démocratique, ouverte et indépendante de l'administration européenne. Ses principes sont consacrés par l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 15, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le règlement (CE) n° 1049/2001 et la jurisprudence de la Cour de justice leur donnent plein effet et jouent un rôle central en veillant à ce que les décisions des institutions soient prises le plus ouvertement possible et à un niveau aussi proche que possible des citoyens.

Confrontée aux défis posés par la pandémie de 2020, la Commission s'est efforcée de préserver l'effectivité du droit d'accès des citoyens aux documents détenus par les institutions. Le présent rapport annuel, élaboré conformément à l'article 17, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1049/2001, recense les principales tendances et caractéristiques ainsi que les principaux défis de la politique, des mesures et des pratiques de la Commission en matière d'accès aux documents. Il contient également les conclusions de la Médiatrice européenne concernant la mise en œuvre du règlement par la Commission européenne et les arrêts rendus par les juridictions de l'UE.

I. Accès aux documents

En 2020, la Commission européenne a donné accès à un large éventail de documents en sa possession, à la suite de demandes spécifiques présentées au titre du règlement. Cet accès est venu compléter la publication proactive, par l'institution, d'une multitude d'informations et de documents dans ses différents registres et sur ses sites web. L'année 2020 a été sans précédent pour la Commission européenne. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, conformément aux mesures de confinement drastiques adoptées par les États membres¹, la Commission européenne a placé en 2020 la quasi-totalité de son personnel (à l'exception des membres du personnel effectuant des tâches critiques/essentiels) en télétravail jusqu'à nouvel ordre.

Le présent rapport donne un aperçu de la mise en œuvre du règlement par la Commission européenne en 2020. Il s'appuie sur des données statistiques, dont la synthèse figure en annexe².

Les statistiques reflètent le nombre de demandes reçues et les réponses fournies en 2020. Elles fournissent en outre des données plus précises en ce qui concerne les statistiques obtenues pour les années précédentes, à la suite de corrections d'encodage régulières ultérieures³. Toutefois, les statistiques ne reflètent pas le nombre de documents demandés ou (partiellement) divulgués, qui étaient beaucoup plus nombreux. Les demandeurs peuvent demander l'accès à un seul document, mais, le plus souvent, ils demandent à accéder à de multiples documents, voire à des dossiers complets relatifs à un sujet ou à une procédure spécifique.

En résumé, les statistiques montrent que les documents demandés ont été intégralement ou partiellement divulgués dans près de 81 % des 8 001 cas en phase initiale, et qu'un accès plus large, voire complet, a été autorisé dans 37,4 % des 265 cas examinés en phase confirmative. Les données confirment non seulement l'ouverture de la Commission européenne, mais aussi l'engagement de l'institution à l'égard du droit d'accès aux documents dans le cadre de sa politique générale en matière de transparence, en toutes circonstances, y compris lors de la pandémie exceptionnelle qui a marqué l'année 2020.

¹ En Belgique, le gouvernement a demandé que les organisations telles que la Commission européenne mettent en œuvre des politiques strictes en matière de télétravail; voir «Arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19» du 28 octobre 2020 (mis à jour ultérieurement):

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2020102801.

² Sauf indication contraire, les statistiques présentées dans le présent rapport sont fondées sur les données extraites des applications informatiques de la Commission européenne au 31 décembre 2020, telles que mises à jour à la suite de corrections d'encodage ultérieures. Les pourcentages indiqués dans la partie narrative du rapport sont arrondis à la décimale la plus proche.

³ C'est la raison pour laquelle les chiffres fournis dans ce rapport et dans les précédents peuvent varier légèrement.

Conséquences de la COVID-19

La pandémie de COVID-19 a réorienté l'attention de l'institution sur la coordination de la réaction immédiate de l'Union à la pandémie et sur l'élaboration d'un plan global de relance économique.

La Commission européenne a négocié avec les entreprises pharmaceutiques au nom des États membres de l'UE, ce qui a donné lieu à la signature initiale de six accords, suivie d'entretiens exploratoires supplémentaires avec d'autres producteurs de vaccins qui ont pris fin en 2020 et au début de 2021.

Parallèlement, la Commission européenne a pris une série de mesures pour lutter contre la désinformation concernant la COVID-19 et a exhorté tous les acteurs, y compris les places de marché en ligne et les réseaux sociaux, à contribuer à cette lutte⁴.

Dans le cadre de cette pandémie sans précédent, la Commission européenne a respecté les principes directeurs de son fonctionnement, à savoir la transparence, la collégialité et l'efficacité⁵.

La Commission européenne s'est efforcée de mettre en place l'environnement nécessaire pour soutenir un réseau de fabrication sûr et l'optimisation de la production de vaccins contre la COVID-19. À cette fin, elle est convenue avec tous les États membres de l'Union européenne de conclure, pour le compte et au nom des États membres, des accords d'achat anticipé avec des producteurs dans le but de se procurer des vaccins afin de lutter contre la pandémie de COVID-19 au niveau de l'Union, pour tous, dans des conditions sûres et à un juste prix.

Afin de garantir une transparence aussi complète que possible du processus d'achat de vaccins contre la COVID-19, la Commission européenne s'est efforcée de publier en temps utile des informations sur la signature des contrats et sur l'état d'avancement des négociations avec les producteurs de vaccins. Dans ce contexte, elle a mené des consultations avec les producteurs de vaccins participant à ce processus concernant la possibilité de rendre publics les contrats relatifs à ces achats.

Des versions expurgées des accords d'achat de vaccins contre la COVID-19 ont donc été progressivement publiées de manière proactive.

Acheter des vaccins contre la COVID-19 à des producteurs commerciaux nécessite toutefois que certains intérêts légitimes susceptibles d'être compromis par la divulgation de documents soient dûment protégés, en particulier les informations commerciales sensibles ou la capacité de la Commission à négocier avec ces producteurs commerciaux un portefeuille diversifié de contrats.

⁴ [Lutter contre la désinformation concernant la COVID-19 | Commission européenne \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working_methods_fr.pdf).

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

Ressources

Au sein de la Commission européenne, le traitement des demandes d'accès initial aux documents est géré de manière décentralisée par les différentes directions générales et les différents services de la Commission. Les directions générales et les services désignent chacun au moins un expert juridique pour cette tâche, qui agit en qualité de «coordinateur pour l'accès aux documents».

En fonction de la taille du service et du nombre de demandes reçues, les coordinateurs pour l'accès aux documents bénéficient généralement de l'aide de membres du personnel d'appui, et ils sont chargés de la coordination des projets de réponses avec les unités dont relèvent les domaines politiques sous-jacents.

Les demandes confirmatives sont traitées par le secrétariat général.

Une équipe spécifique au sein de l'unité du secrétariat général chargée de la transparence, de la gestion des documents et de l'accès aux documents traite les demandes confirmatives, de manière à garantir un examen administratif indépendant de la réponse apportée lors de la phase initiale. En outre, l'unité fournit des orientations horizontales et propose des formations et des conseils à l'ensemble des directions générales et services de la Commission européenne en ce qui concerne la mise en œuvre du règlement, en étroite coopération avec le service juridique, en veillant à la coordination et à la mise en œuvre uniforme des modalités d'application précises du règlement (CE) n° 1049/2001.

L'unité gère également le système informatique commun à toute la Commission européenne pour le traitement des demandes initiales et confirmatives d'accès aux documents: GestDem. En 2020, la Commission a continué de développer son futur système de traitement des demandes d'accès au moyen d'un portail électronique en ligne, à savoir EASE («Electronic AccesS to European Commission Documents» – Accès électronique aux documents de la Commission européenne).

L'objectif du projet EASE est de mettre en place un guichet unique, électronique et entièrement intégré pour soumettre et traiter les demandes d'accès aux documents de la Commission. Son objectif ultime est de rapprocher le processus décisionnel de l'UE des citoyens. Il est prévu que EASE entre en production à la mi-2021. Le projet se compose de deux parties, à savoir:

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

En outre, en coopération avec la direction générale de l'informatique, l'équipe du projet a continué de travailler en 2020 sur l'étude sur l'intelligence artificielle, dont l'objectif est de déterminer les «cas d'utilisation» dans lesquels les techniques d'intelligence artificielle pourraient simplifier le traitement des demandes d'accès aux documents.

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

1. MISE A DISPOSITION DES INFORMATIONS ET DES DOCUMENTS AU MOYEN DE REGISTRES ET DE SITES INTERNET

La Commission publie une grande variété de documents juridiques, stratégiques, administratifs et autres sur différents sites internet et dans différents registres. Bon nombre d'entre eux sont disponibles dans le registre des documents de la Commission, dans le registre des actes délégués et dans d'autres registres institutionnels gérés par le secrétariat général, tandis que d'autres sont disponibles sur les sites internet gérés par les directions générales ou sur EUR-Lex.

En 2020, 19 849 nouveaux documents, relevant des catégories C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC ou SWD, ont été ajoutés au registre des documents de la Commission (voir le tableau 1 de l'annexe)⁶, ce qui représente une augmentation d'environ 8,2 % par rapport à 2019.

Le projet en cours intitulé «Revamp of the Register of Commission Documents», qui vise à faire du registre des documents de la Commission le principal outil de publication des documents de l'institution, a continué de progresser⁷.

En 2020, le nombre de visiteurs du site web «Accès aux documents» sur *Europa*⁸ a plus que doublé, avec 14 716 visiteurs contre 6 642 l'année précédente. De même, le nombre de pages consultées a augmenté de près de 141,6 %, avec 24 429 pages consultées (voir le tableau 2 de l'annexe)⁹.

Les deux plateformes restent des outils de recherche utiles, qui permettent aux citoyens de participer plus étroitement et activement au processus décisionnel de la Commission européenne et promeuvent la politique en matière d'accès aux documents et, de manière générale, une plus grande transparence.

⁶ À savoir C: actes autonomes de la Commission; COM: propositions législatives de la Commission et autres documents communiqués aux autres institutions et leurs documents préparatoires; JOIN: actes conjoints de la Commission et du haut représentant; OJ: ordres du jour des réunions de la Commission; PV: procès-verbaux des réunions de la Commission; SEC: documents de la Commission qui n'entrent dans aucune des autres séries; SWD: documents de travail des services de la Commission.

⁷ Au moment de la rédaction du présent rapport, la version mise à jour du registre est opérationnelle depuis le 17 mai 2021 et sa portée a été élargie de façon à ce que des documents disponibles à d'autres endroits puissent également être consultés à partir de ce registre.

⁸ Accès aux documents: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/freedom-information/access-documents_fr.

⁹ Ces données résultent de l'utilisation, depuis 2018, d'un nouvel algorithme qui fournit des statistiques plus précises. Par conséquent, elles ne sont pas comparables à celles obtenues avant 2018.

En 2020, la Commission européenne a continué de publier de manière proactive et conviviale un large éventail d'informations et de documents pour les utilisateurs. Dans le même temps, l'institution a constamment cherché à explorer de nouveaux outils, destinés à renforcer la transparence de ses activités générales et à associer les citoyens au processus démocratique. Malgré la pandémie de COVID-19, la Commission européenne est parvenue, en 2020, à déployer des efforts ciblés pour améliorer encore la transparence de toutes ses activités essentielles.

Quelques exemples de cette démarche sont donnés ci-après.

Publication des frais de mission des membres de la Commission

En 2020, la Commission a continué de publier tous les deux mois sur le site web Europa une vue d'ensemble des frais de mission par membre de la Commission, couvrant toutes les missions, conformément à l'article 6 du code de conduite des membres de la Commission européenne.

Cette publication garantit la transparence tant en ce qui concerne les coûts que l'objet des missions respectives. Un lien vers les informations pertinentes est disponible sur la page web de chaque commissaire.

Retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

Le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne le 31 janvier 2020, à la suite de la ratification de l'accord de retrait par l'UE et le Royaume-Uni.

Tout au long du processus de négociation, la Commission, en tant que négociateur de l'Union européenne, est restée déterminée à garantir un niveau maximal de transparence. C'est la raison pour laquelle les documents de négociation de la Commission partagés avec les États membres de l'UE, le Conseil européen, le Parlement européen, le Conseil, les parlements nationaux et le Royaume-Uni ont été régulièrement rendus publics, ainsi que d'autres documents informant le public de l'état d'avancement des négociations et des questions abordées¹⁰.

Politique commerciale

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

¹⁰ https://wayback.archive-it.org/11980/20201224190547/https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/publications-and-news/documents-related-work-task-force-relations-united-kingdom_fr

En 2020, la transparence et l'engagement auprès du public sont restés des caractéristiques essentielles dans le cadre de la politique commerciale, dans le but de garantir la démocratie, la confiance du public et l'obligation de rendre des comptes. Des informations sur 84 réunions de comités et dialogues mis en place dans le cadre d'accords commerciaux ont été publiées en 2020, ainsi que 34 rapports sur les cycles de négociation et des informations relatives à 16 réunions de groupes d'experts¹¹.

En outre, pour la première fois, 11 décisions de la Commission relatives aux traités bilatéraux d'investissement des États membres et un compte rendu non sensible d'une réunion du comité des instruments de défense commerciale ont été publiés. Par ailleurs, 17 réunions de dialogue avec la société civile ont également été organisées pour faire le point sur les négociations individuelles en cours ou pour examiner les projets de rapports d'EIDD et le programme commercial global¹².

Ces mesures reposent sur l'approche proactive et transparente de la politique commerciale déjà suivie par la Commission européenne.

Les exemples de publication proactive cités ne constituent que quelques illustrations des efforts déployés par l'institution pour renforcer la transparence au sens large du terme¹³.

2. ÉVOLUTIONS DU CADRE JURIDIQUE

Il y a actuellement deux propositions pendantes de la Commission visant à modifier le règlement (CE) n° 1049/2001, à savoir:

¹¹ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159448.pdf.

¹² Ibidem.

¹³ En outre, l'institution garantit la transparence i) des contacts des membres de la Commission avec les parties prenantes et la société civile (pour en savoir plus, voir: https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?reference=ANNUAL_REPO_RT&locale=fr#fr); et ii) les fonctions exercées après la fin du mandat des anciens membres de la Commission. En outre, la Commission européenne publie des rapports annuels sur l'application du code de conduite des membres de la Commission européenne (le deuxième rapport annuel est disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/sec2020344_en.pdf) et elle encourage un système d'«amélioration de la réglementation», reconnu comme l'une des approches réglementaires les plus avancées au monde [voir *Politique de la réglementation: Perspectives de l'OCDE 2018*, (Éditions OCDE, Paris)]. Début 2020, la Commission a poursuivi ses travaux consistant à faire le point sur le programme pour une meilleure réglementation de 2015, dans le but d'évaluer tant ses aspects positifs que ceux pouvant être améliorés. Ces travaux se sont conclus par l'adoption, le 28 avril 2021, de la communication sur une meilleure réglementation [voir [better regulation joining forces to make better laws en 0.pdf \(europa.eu\)](#)]. De plus, la Commission européenne a continué, malgré la pandémie de COVID-19, à mettre en œuvre, au moyen de diverses initiatives et actions, son programme «L'Europe pour les citoyens», établi pour la période 2014-2020 et conçu pour encourager les citoyens de l'Union à être mieux informés, à participer au débat et à jouer un rôle plus important dans le développement de l'UE. (Voir https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/previous-programmes-2014-2020/europe-citizens-efc_fr). Enfin, dans ce contexte inédit de pandémie de COVID-19, la Commission européenne a adopté, le 19 mai 2020, une proposition de règlement prorogeant les délais applicables aux phases de collecte, de vérification et d'examen des initiatives citoyennes européennes. Le texte final de ce règlement a été adopté par le Parlement européen et le Conseil le 15 juillet 2020 [voir [règlement \(UE\) 2020/1042 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 fixant des mesures temporaires concernant les délais applicables aux phases de collecte, de vérification et d'examen prévues dans le règlement \(UE\) 2019/788 relatif à l'initiative citoyenne européenne en raison de la propagation de la COVID-19](#), JO L 231 du 17.7.2020, p. 7].

- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil de 2008 modifiant le règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission [COM(2008) 229 final 2008/0090 (COD)]¹⁴; et
- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil de 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission [COM(2011) 137 final 2011/0073 (COD)]¹⁵.

La première proposition, également appelée «proposition de refonte», car elle consistait en une refonte substantielle du règlement, a été présentée par la Commission le 30 avril 2008 à la suite de son «initiative européenne en matière de transparence». Cette initiative, lancée le 9 novembre 2005, comprenait en effet un réexamen du règlement (CE) n° 1049/2001 dans le cadre des efforts de la Commission en faveur d'une plus grande ouverture.

L'objectif de la proposition de refonte est:

- d'accroître la transparence dans le domaine législatif;
- d'aligner le règlement sur les dispositions relatives à l'accès aux informations environnementales énoncées dans le règlement (CE) n° 1367/2006;
- de tenir compte de l'avis exprimé par le Parlement européen dans sa résolution du 4 avril 2006 (au titre duquel celui-ci a invité la Commission à présenter des propositions visant à modifier le règlement sur certains points spécifiques) et des résultats de la consultation publique lancée par le livre vert de la Commission; ainsi que
- d'intégrer les éclaircissements apportés par la jurisprudence de la Cour de justice et la pratique de la Médiatrice européenne.

La deuxième proposition, présentée le 21 mars 2011, visait à «lisbonniser» le règlement (CE) n° 1049/2001, notamment en étendant le droit d'accès du public aux documents de l'ensemble des institutions, organes et organismes de manière à aligner le règlement sur le nouvel article 15, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cette proposition n'avait pas pour objectif de porter atteinte à la procédure en cours de refonte du règlement (CE) n° 1049/2001 sur la base de la proposition de la Commission de 2008, qu'elle laissait intacte.

¹⁴ Voir [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2008\)229&lang=fr](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2008)229&lang=fr).

¹⁵ Voir [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0137_/com_com\(2011\)0137_fr.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0137_/com_com(2011)0137_fr.pdf).

Le 29 janvier 2020, à la suite de la demande formulée par le Parlement européen dans le cadre de la décision de la Conférence des présidents du 16 octobre 2019, la Commission a proposé le retrait des deux propositions dans son «programme de travail pour 2020»¹⁶.

Celui-ci a été transmis au Conseil et au Parlement européen pour consultation conformément au point 9 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer». Le Parlement européen s'étant opposé au retrait des propositions, la Commission a accepté, par lettre du 14 septembre 2020, de ne pas les retirer et de soutenir la poursuite des discussions politiques.

De ce fait, l'acte de retrait correspondant à l'annexe IV du programme de travail de la Commission pour 2020, qui contient la liste définitive des propositions retirées, a été publié le 29 septembre 2020 sans inclure les deux propositions relatives au règlement (CE) n° 1049/2001¹⁷.

Par conséquent, les deux propositions sont toujours pendantes et constituent toujours la base de toute nouvelle discussion législative et politique. Néanmoins, la Commission considère que le règlement (CE) n° 1049/2001, tel qu'interprété selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, continue de fournir un cadre juridique approprié et efficace pour garantir l'accès du public aux documents.

3. ANALYSE DES DEMANDES D'ACCES AUX DOCUMENTS

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

- *Demandes initiales*

Comme le montre le graphique ci-dessous, le nombre de demandes initiales s'est élevé à 8 001 en 2020¹⁸. Ce chiffre reflète une hausse frappante de près de 7,5 % par rapport à 2019¹⁹.

La Commission européenne a émis 9 181 réponses initiales, contre 8 449 en 2019, ce qui représente une hausse de près de 8,7 %.

Parmi ces réponses initiales, 8 164 ont été délivrées sur la base du règlement (CE) n° 1049/2001 (contre 7 612 en 2019)²⁰. Ce chiffre traduit une hausse d'environ 7,25 % en une seule année.

¹⁶ Voir le point 31 de l'annexe IV de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Programme de travail de la Commission pour 2020 – Une Union plus ambitieuse», [COM(2020) 37 final], 29 janvier 2020, disponible à l'adresse suivante: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF

¹⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.321.01.0037.01.FRA&toc=OJ:C:2020:321:TOC

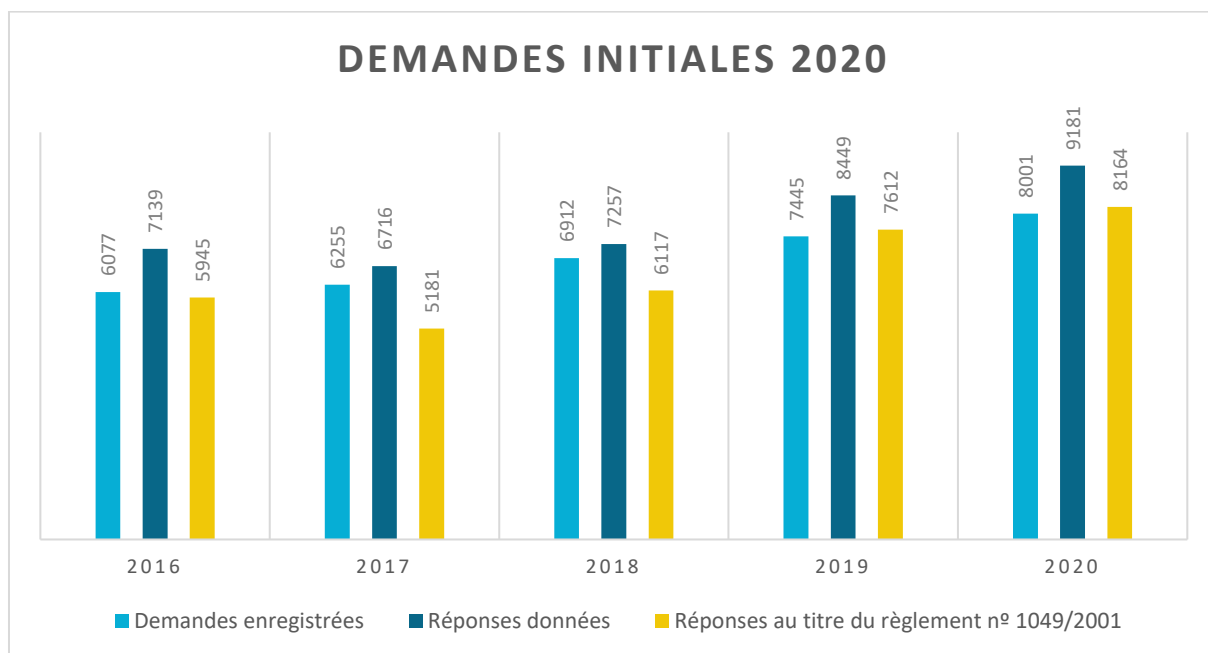
¹⁸ Il convient de noter qu'une seule demande peut porter sur plusieurs documents et peut donc donner lieu à plusieurs réponses distinctes. Par ailleurs, plusieurs demandes peuvent être regroupées dans certains cas et ne donner lieu qu'à une seule réponse.

¹⁹ En 2019, le nombre de demandes initiales s'était élevé à 7 445.

²⁰ Selon le contenu des demandes ou le statut des demandeurs, les réponses restantes ont été traitées conformément à d'autres cadres juridiques (tels que le code de bonne conduite administrative ou le principe de coopération loyale, etc.)

Le nombre de «réponses données», extrait de la base de données, inclut tous les types de suivi réalisés par la Commission européenne, qui vont:

- des réponses apportées conformément au règlement (CE) n° 1049/2001 (y compris les réponses en l’absence de documents détenus), aux
- réponses fournies en vertu de cadres juridiques différents (en raison du contenu de la demande ou du statut du demandeur²¹, etc.), voire
- aux clôtures consécutives à l’incapacité des demandeurs à fournir les précisions requises ou à remplir les exigences de la procédure.

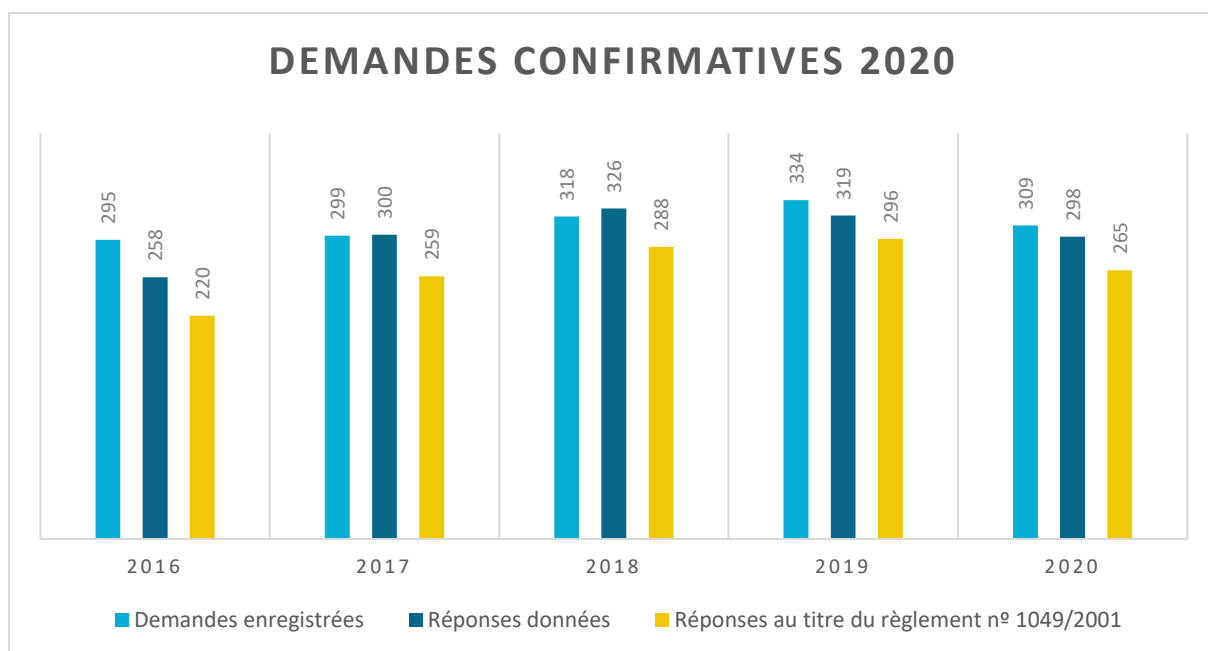


■ *Demandes confirmatives*

En ce qui concerne les demandes confirmatives exigeant un examen, par la Commission européenne, de réponses initiales ayant refusé totalement ou partiellement l’accès, leur nombre s’est élevé à 309 en 2020, soit une baisse de près de 7,5 % par rapport à 2019. C’est la première fois qu’une diminution du nombre de demandes confirmatives est observée depuis 2015.

La Commission européenne a émis 298 réponses, dont 265 étaient fondées sur le règlement (CE) n° 1049/2001. Ce dernier chiffre reflète une baisse de près de 10,5 % par rapport à 2019, comme le montre le graphique ci-dessous.

²¹ Par exemple, les réponses fournies en vertu du principe de coopération loyale avec les États membres ou d’autres institutions, ou les réponses fondées sur le code de bonne conduite administrative, etc.



3.2. Part des demandes par direction générale/service de la Commission européenne (voir le tableau 5 de l'annexe)

- *Accès aux documents de l'Office européen de lutte antifraude et du Service européen pour l'action extérieure*

Il convient de noter que les données relatives à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) indiquées ci-dessous concernent exclusivement les demandes d'accès aux documents ayant trait aux activités administratives de ce dernier, qui sont enregistrées dans Gestdem.

Les demandes d'accès aux documents concernant les activités d'enquête de l'OLAF, en raison de la sensibilité particulière de ces dernières, font l'objet d'une procédure spécifique conformément à l'article 3, paragraphe 3, et à l'article 4 des *modalités d'application du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission*²².

En 2020, l'OLAF a reçu 16 demandes initiales et 3 demandes confirmatives concernant ses activités d'enquête, qui ne sont donc pas couvertes par le présent rapport.

Par ailleurs, en ce qui concerne le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), il convient de souligner que seuls les documents du Service des instruments de politique étrangère relèvent encore de la Commission européenne. Par conséquent, les données relatives au SEAE figurant dans le présent rapport ne concernent que les demandes d'accès à ces documents.

- *Demandes initiales*

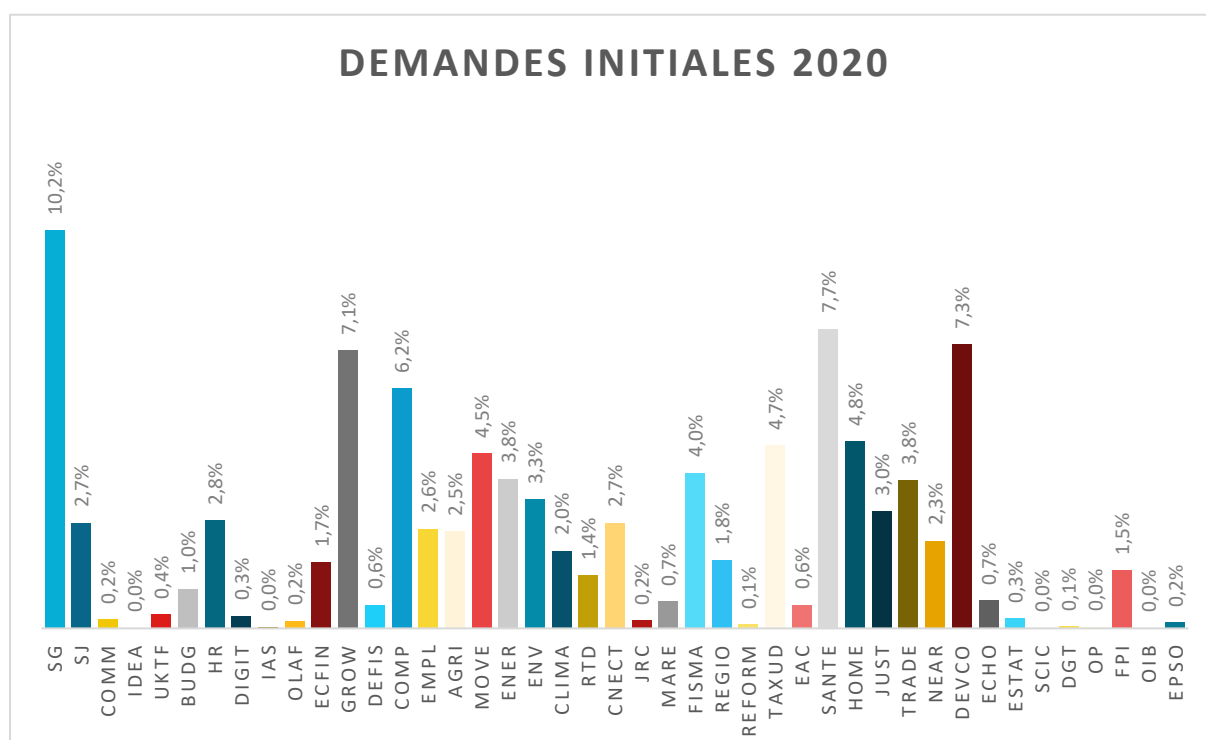
²² Décision de la Commission du 5 décembre 2001 modifiant son règlement intérieur (JO L 345 du 29.12.2001, p. 94).

En 2020, c'est le *secrétariat général*²³ qui a reçu la plus grande part des demandes initiales (10,2 %).

Il a été suivi de près par la *direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire*²⁴ (près de 7,7 %). Ce chiffre traduit l'intérêt marqué et soutenu des demandeurs pour les questions ayant trait à la santé, qui existait avant même la pandémie de COVID-19²⁵.

Viennent ensuite la *direction générale de la coopération internationale et du développement*²⁶ (7,3 %), la *direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME*²⁷ (7,1 %), la *direction générale de la concurrence*²⁸ (6,2 %), la *direction générale de la migration et des affaires intérieures*²⁹ (4,8 %), la *direction générale de la fiscalité et de l'union douanière*³⁰ (4,7 %), la *direction générale de la mobilité et des transports*³¹ (4,5 %) et la *direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux*³² (4 %).

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



²³ Désigné par «SG» dans les graphiques ci-après.

²⁴ Désignée par «SANTE» dans les graphiques ci-après.

²⁵ Voir les rapports annuels antérieurs, disponibles à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/publications/reports-public-access-european-parliament-council-and-commission-documents_fr.

²⁶ Désignée par «DEVCO» dans les graphiques ci-après.

²⁷ Désignée par «GROW» dans les graphiques ci-après.

²⁸ Désignée par «COMP» dans les graphiques ci-après.

²⁹ Désignée par «HOME» dans les graphiques ci-après.

³⁰ Désignée par «TAXUD» dans les graphiques ci-après.

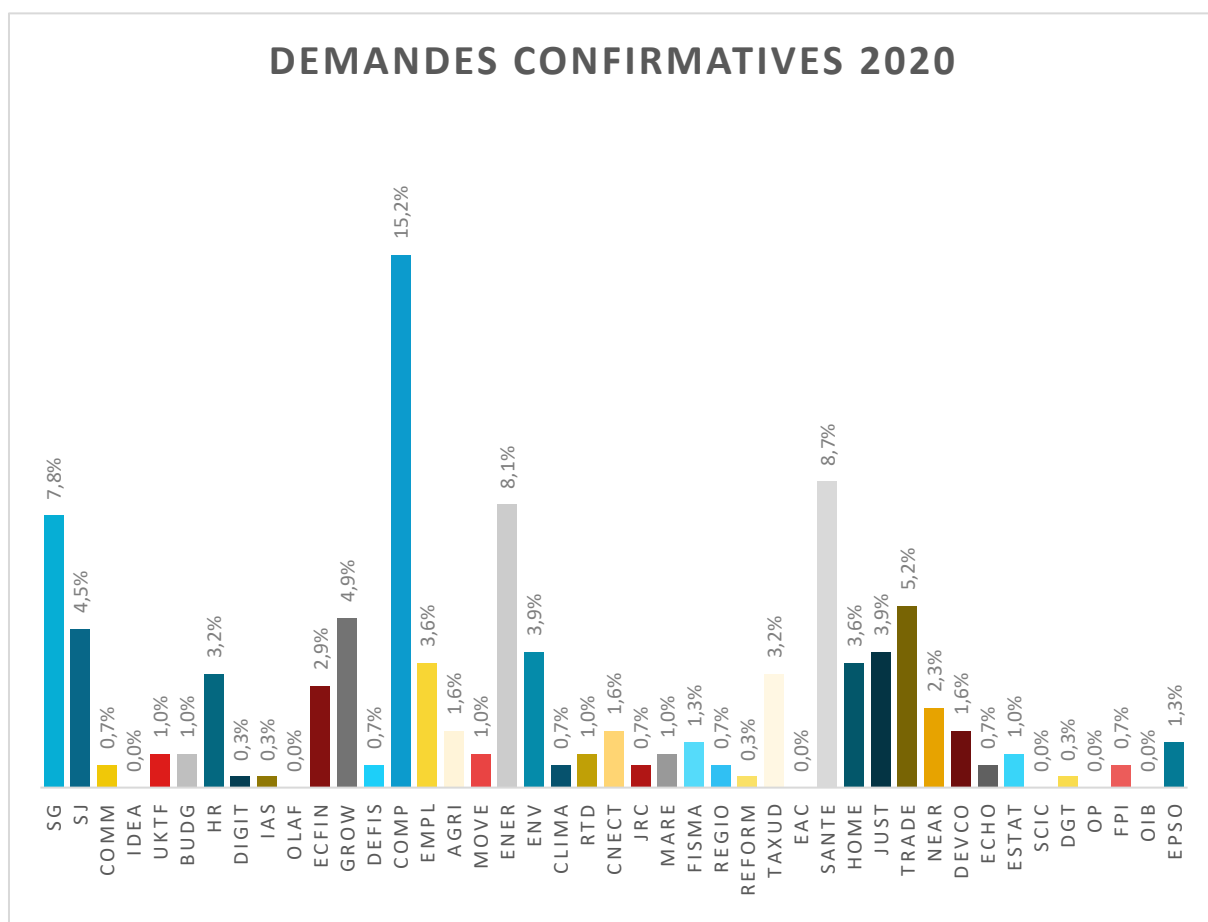
³¹ Désignée par «MOVE» dans les graphiques ci-après.

³² Désignée par «FISMA» dans les graphiques ci-après.

- *Demandes confirmatives*

La majeure partie des demandes confirmatives reçues en 2020 par le secrétariat général résultaient des réponses initiales fournies par la *direction générale de la concurrence* (15,2 %).

Cette dernière était suivie par la *direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire* (8,7 %), la *direction générale de l'énergie*³³ (8,1 %), le *secrétariat général* (7,8 %), la *direction générale du commerce* (5,2 %), la *direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME* (4,9 %) et le *service juridique*³⁴ (4,5 %). Les réponses initiales apportées par les autres services de la Commission européenne ont représenté pour chacun d'entre eux moins de 4 % des demandes de réexamen confirmatif.



3.3. Catégorie socioprofessionnelle des demandeurs (tableau 6 de l'annexe)

Dans le formulaire de demande du site web Europa, les demandeurs ont la possibilité d'indiquer leur catégorie socioprofessionnelle en choisissant l'une des neuf catégories

³³ Désignée par «ENER» dans les graphiques ci-avant et ci-après.

³⁴ Désigné par «SJ» dans les graphiques ci-avant et ci-après.

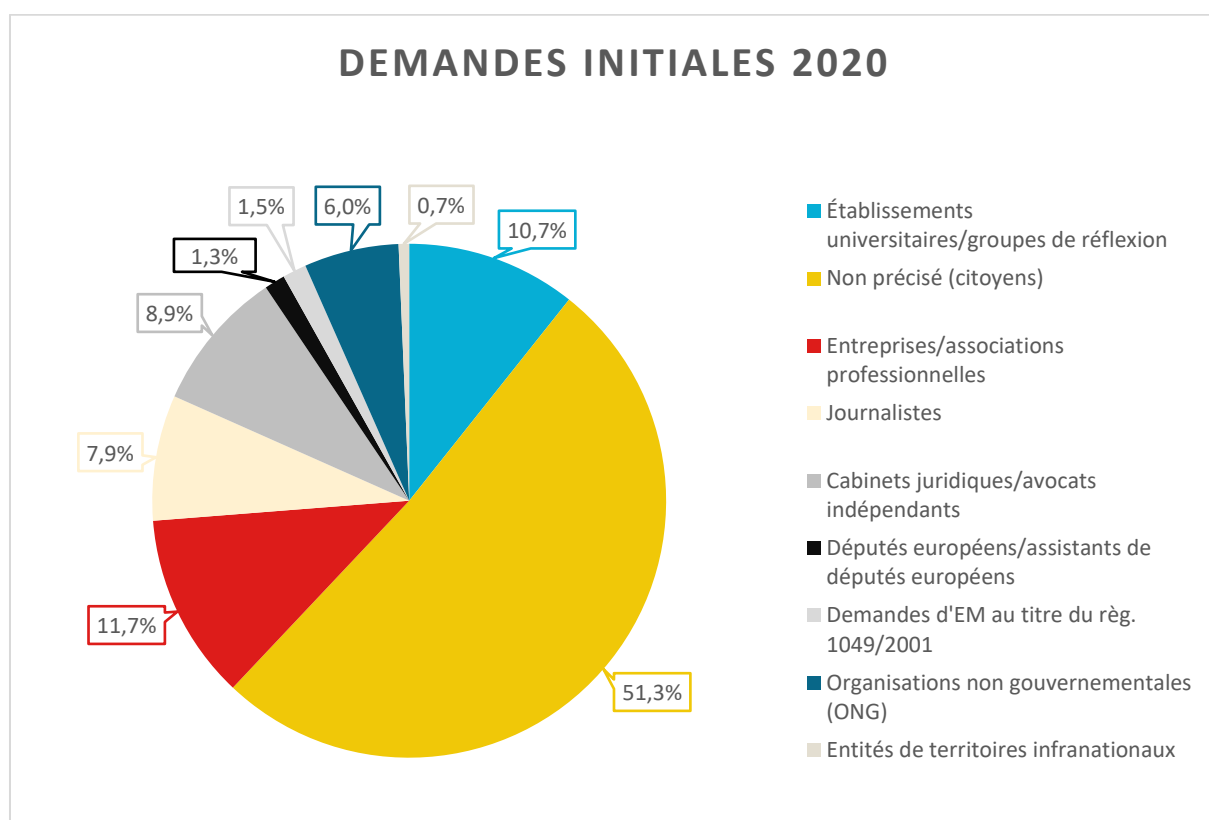
suivantes: citoyen, universitaire, avocat, journaliste, organisation non gouvernementale, entreprise, député européen, autorité infranationale ou autorité d'un État membre³⁵.

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

▪ Demandes initiales

En 2020, comme les années précédentes, la plupart des demandes initiales ont émané de *citoyens*. Cette catégorie de demandeurs a en effet présenté environ 51,3 % des demandes.

La deuxième place parmi les demandeurs les plus prolifiques, qui était occupée par les *établissements universitaires et les groupes de réflexion* en 2019, a été reprise en 2020 par les *entreprises* (comme en 2018), qui ont représenté 11,7 % des demandes initiales. Néanmoins, les *établissements universitaires et les groupes de réflexion* ont suivi de près avec quelque 10,7 % des demandes initiales. Comme les années précédentes, les *professionnels du droit* et les *journalistes* (avec respectivement 8,9 % et 7,9 %) figurent parmi les grands demandeurs. Les *organisations non gouvernementales* (avec près de 6 %) constituent la seule catégorie restante de demandeurs représentant plus de 5 % des demandes initiales. Loin derrière, on retrouve les autres catégories, qui représentent chacune moins de 2 % des demandes initiales.



³⁵ Cette dernière catégorie est une nouvelle catégorie introduite en 2018, afin de tenir compte du fait que les autorités nationales des États membres sont habilitées à présenter des demandes d'accès aux documents dans le cadre du règlement (CE) n° 1049/2001.

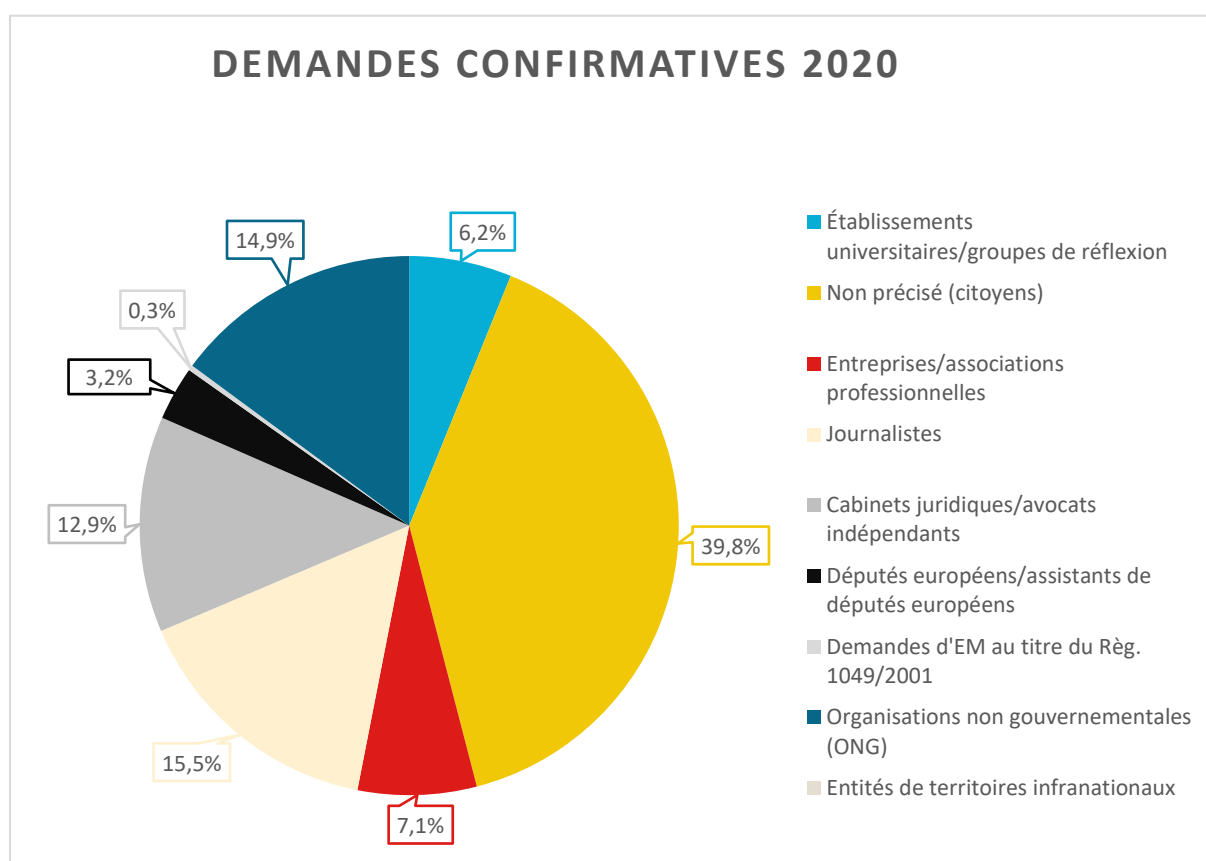
▪ Demandes confirmatives

En 2020, la plupart des demandes confirmatives ont émané de citoyens, qui ont représenté 39,8 % de ces demandes (contre 51,5 % en 2019 et 36,2 % en 2018).

Les journalistes se placent en deuxième position et ont présenté un nombre élevé de demandes confirmatives, à savoir pas moins de 15,5 % du total.

La troisième position est occupée par les organisations non gouvernementales, qui ont présenté 14,9 % des demandes confirmatives, suivies par les professionnels du droit, qui représentent environ 12,9 % des demandes confirmatives.

Viennent ensuite, loin derrière, les entreprises (7,1 %), les établissements universitaires et les groupes de réflexion (6,2 %), tandis que les autres catégories représentaient chacune moins de 4 % des demandes confirmatives.



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

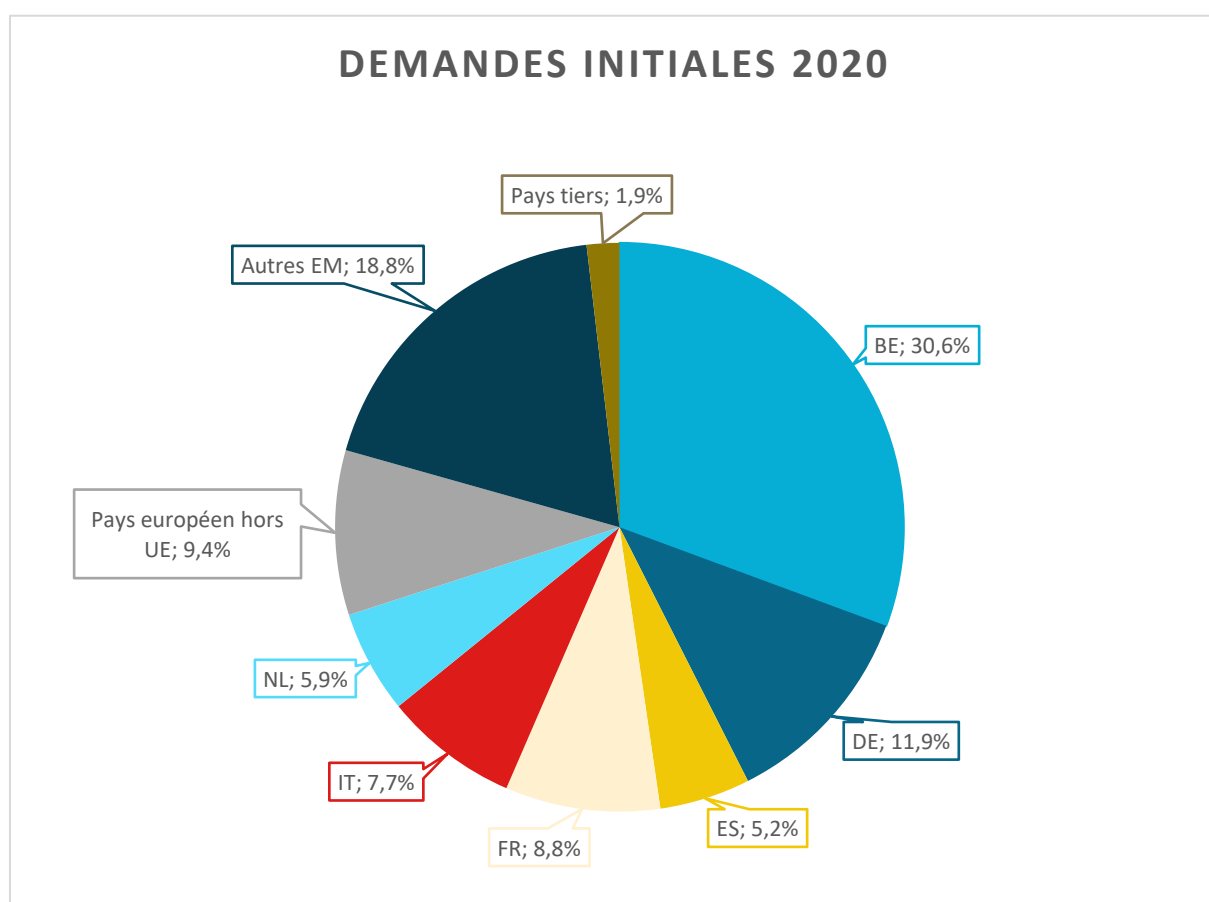
▪ Demandes initiales

En ce qui concerne la ventilation géographique des demandes initiales en 2020, il apparaît que celles émanant de demandeurs de Belgique (30,6 %), d'Allemagne (11,9 %) et de France (8,8 %) représentent ensemble plus de la moitié du nombre total de demandes reçues par la Commission. L'Italie arrive en quatrième position (avec près de 7,7 % des demandes

initiales), suivie par les Pays-Bas (5,9 %) et l'Espagne (5,2 %). Les demandes provenant des autres États membres ont représenté, pour chacun, moins de 2 % de l'ensemble des demandes.

Une forte diminution, frappante, du nombre de demandes en provenance du Royaume-Uni est observée. En effet, en 2020, moins de 0,5 % des demandes initiales provenaient du Royaume-Uni, contre 7,8 % en 2019, 9,2 % en 2018 et 15,2 % en 2017. Le fait que le Royaume-Uni ait quitté l'Union européenne le 31 janvier 2020, à la suite de la ratification de l'accord de retrait par l'UE et le Royaume-Uni, a eu une incidence manifeste sur ces données.

En 2020, des demandeurs résidant ou ayant leur siège dans des pays tiers ont également continué d'exercer leur droit d'accès aux documents. Leurs demandes initiales, qui représentaient à peu près 11,2 % du total contre 6,6 % en 2019, 5,3 % en 2018 et presque 5 % en 2017, ont confirmé la hausse légère, mais constante, observée les années précédentes.

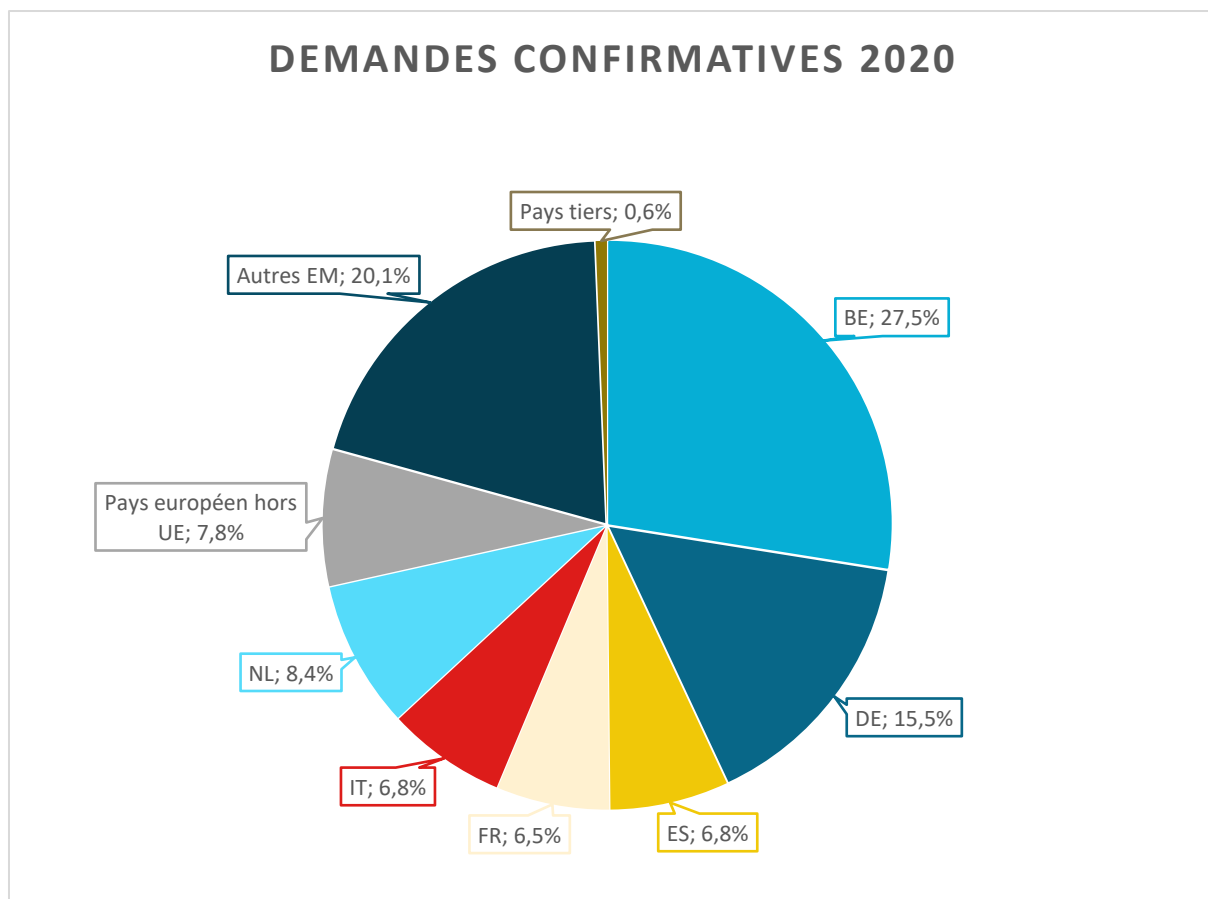


▪ *Demandes confirmatives*

En ce qui concerne la ventilation géographique des demandes confirmatives, comme les années précédentes, ce sont les demandeurs résidant ou établis en Belgique qui représentent, et de loin, la plus forte proportion avec 27,5 % de tous les demandeurs, un chiffre qui confirme néanmoins la diminution nette déjà observée depuis 2019.

Comme en 2019, la deuxième place est occupée par l'Allemagne (15,5 %), suivie des Pays-Bas (8,4 %), de l'Espagne et de l'Italie (6,8 % chacun), et de la France (6,5 %). Pour les autres États membres, ce chiffre n'a pas dépassé 4 %.

Enfin, le nombre de demandes confirmatives émanant de demandeurs résidant ou ayant leur siège dans des pays tiers a nettement augmenté, représentant pas moins de 8,3 % du total (contre près de 1,5 % en 2019, 2,2 % en 2018 et 3,6 % en 2017).



4. APPLICATION DES EXCEPTIONS AU DROIT D'ACCES

Le droit d'accès prévu par le règlement (CE) n° 1049/2001 est soumis à un certain nombre d'exceptions spécifiques, énoncées à l'article 4 du règlement. Tout refus, qu'il soit partiel ou total, doit être justifié en vertu d'au moins une de ces exceptions.

4.1. Types d'accès accordés (tableaux 8 et 9 de l'annexe)

- *Phase initiale*

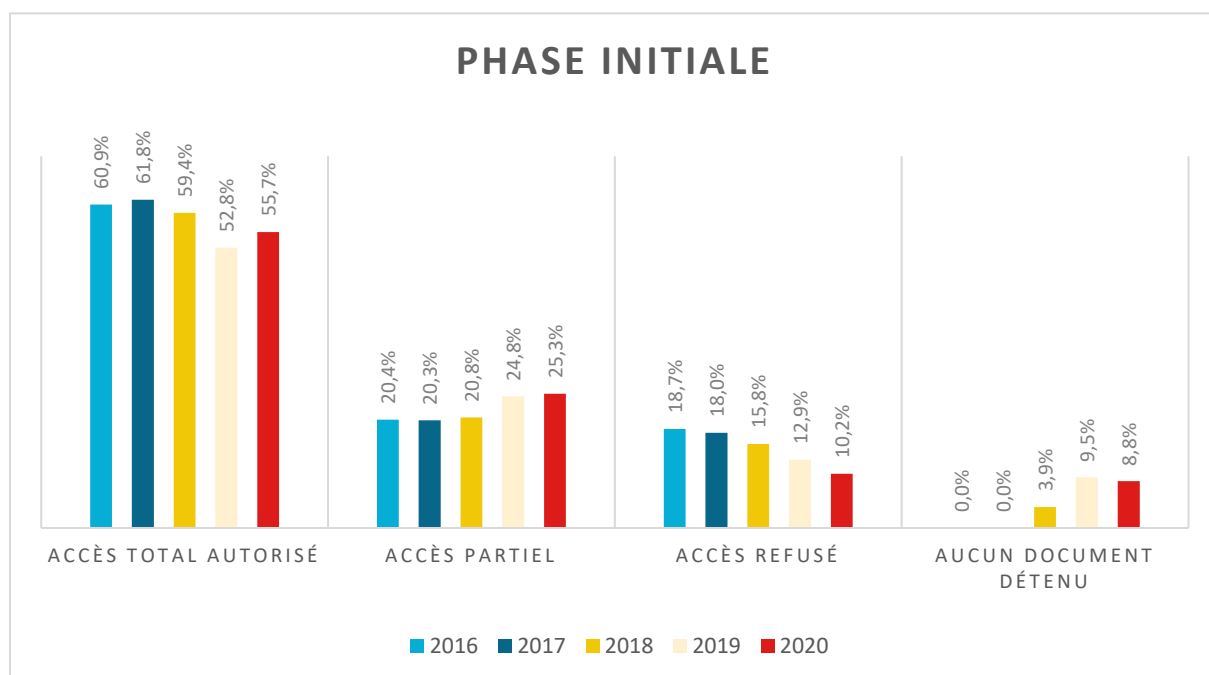
En 2020, un accès total ou partiel aux documents a été accordé dans 81 % des cas en phase initiale (soit une augmentation par rapport aux 77,6 % de 2019).

Le pourcentage de réponses totalement positives a sensiblement augmenté, passant de 52,8 % en 2019 à 55,7 % en 2020.

En outre, le pourcentage de réponses partiellement positives a continué de confirmer la tendance constante à la hausse observée depuis 2017 (de 20,3 % en 2017 à 20,8 % en 2018, à 24,8 % en 2019 et à 25,3 % en 2020).

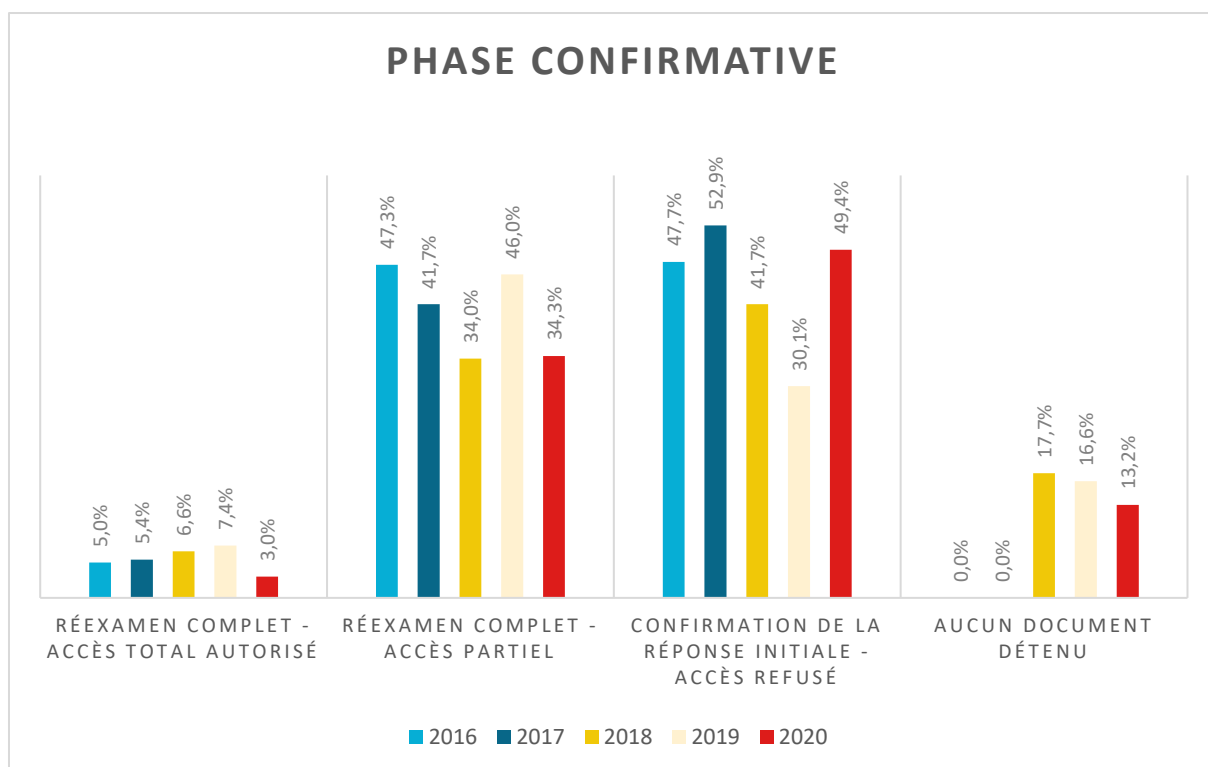
Parallèlement, la baisse constante du pourcentage d'accès refusé en intégralité, observée depuis 2016, s'est poursuivie, ces refus d'accès ne représentant que 10,2 % du total des demandes initiales (contre 12,9 % en 2019, 15,8 % en 2018 et 18 % et 18,7 % en 2017 et 2016, respectivement).

En outre, l'année 2020 a été marquée par une légère diminution du nombre de cas dans lesquels les documents demandés n'existaient pas ou n'étaient pas détenus par l'institution (8,8 % des demandes initiales, contre 9,5 % en 2019).



- *Phase confirmative*

En 2020, 49,4 % des réponses initiales contestées par des demandes confirmatives ont été intégralement confirmées lors de la phase confirmative (contre 30,1 % en 2019, 41,7 % en 2018 et 52,9 % en 2017). 37,4 % des réponses initiales ont été totalement ou partiellement infirmées (contre 53,4 % en 2019).



4.2. Exceptions au droit d'accès invoquées³⁶ (tableau 10 de l'annexe)

4.2.1. Phase initiale

En 2020, la protection de *la vie privée* et de *l'intégrité de l'individu*³⁷ est restée, comme les années précédentes, l'exception la plus fréquemment invoquée par la Commission européenne pour justifier un refus d'accès (total ou partiel) en phase initiale. Elle a été invoquée dans pas moins de 44,1 % des refus, contre 41,1 % en 2019 et 34,5 % en 2018.

Comme les années précédentes, un grand nombre de ces refus s'explique par la nécessité d'occulter les noms des agents n'appartenant pas à l'encadrement supérieur ou des représentants de tiers figurant dans les documents, conformément à la législation applicable en matière de protection des données.

La deuxième exception la plus invoquée concerne la protection des *intérêts commerciaux*³⁸, citée dans 14,2 % des refus (partiels ou totaux)³⁹.

L'exception relative à la protection des *objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit*⁴⁰, qui représentait 11,6 % des refus⁴¹, a confirmé sa place en tant que troisième exception la plus invoquée.

³⁶ Sur la base de l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001.

³⁷ Cette exception est prévue à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001.

³⁸ Cette exception est prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

³⁹ Contre 15 % en 2019 et 15,4 % en 2018.

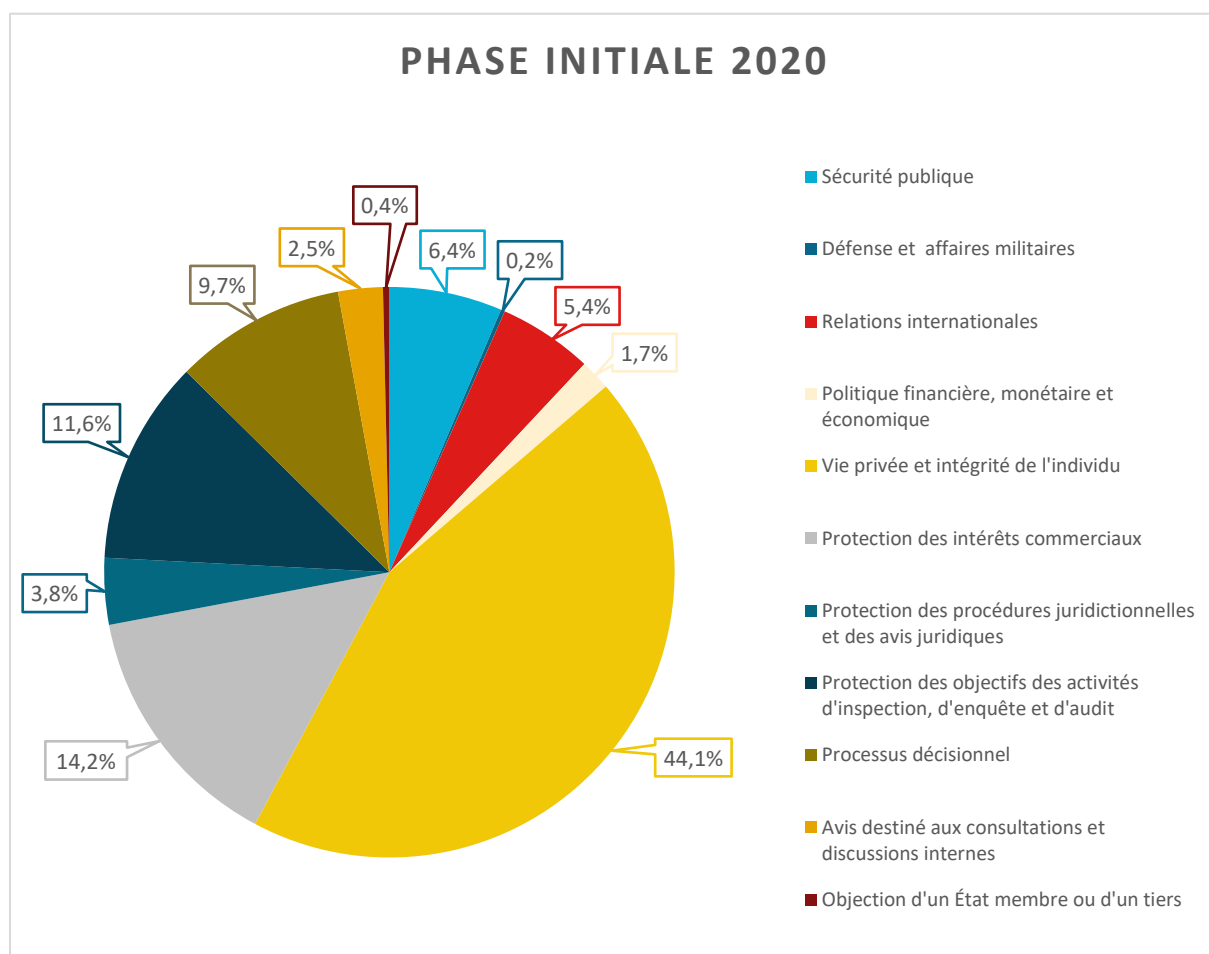
⁴⁰ Cette exception est prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁴¹ Contre 13,4 % en 2019 et 12,7 % en 2018.

Elle est suivie par l'exception visant à protéger le *processus décisionnel en cours*⁴², avec un pourcentage d'utilisation de 9,7 %⁴³.

L'utilisation relative de l'exception visant à protéger la *sécurité publique*⁴⁴ a légèrement diminué (passant de 9,2 % en 2019 à près de 6,4 % en 2020).

À part l'exception relative à la protection des *relations internationales*⁴⁵, qui représentait 5,4 % des cas⁴⁶, les exceptions restantes prévues par le règlement (CE) n° 1049/2001 ont chacune été invoquées par l'institution dans moins de 4 % des cas pour justifier un refus partiel ou total d'accès aux documents demandés en phase initiale.



4.2.2. Phase confirmative

La protection des *objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit* était toujours en 2020, comme les années précédentes, le motif le plus fréquemment invoqué pour confirmer un refus (total ou partiel) d'accès, utilisé dans 33 % des cas (contre 24,3 % en 2019 et 30,6 % en 2018).

⁴² Cette exception est prévue par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁴³ Contre 10,2 % en 2019 et 15,1 % en 2018.

⁴⁴ Cette exception est prévue à l'article 4, paragraphe 1, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁴⁵ Cette exception est prévue à l'article 4, paragraphe 1, troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

⁴⁶ Contre 5,3 % en 2019.

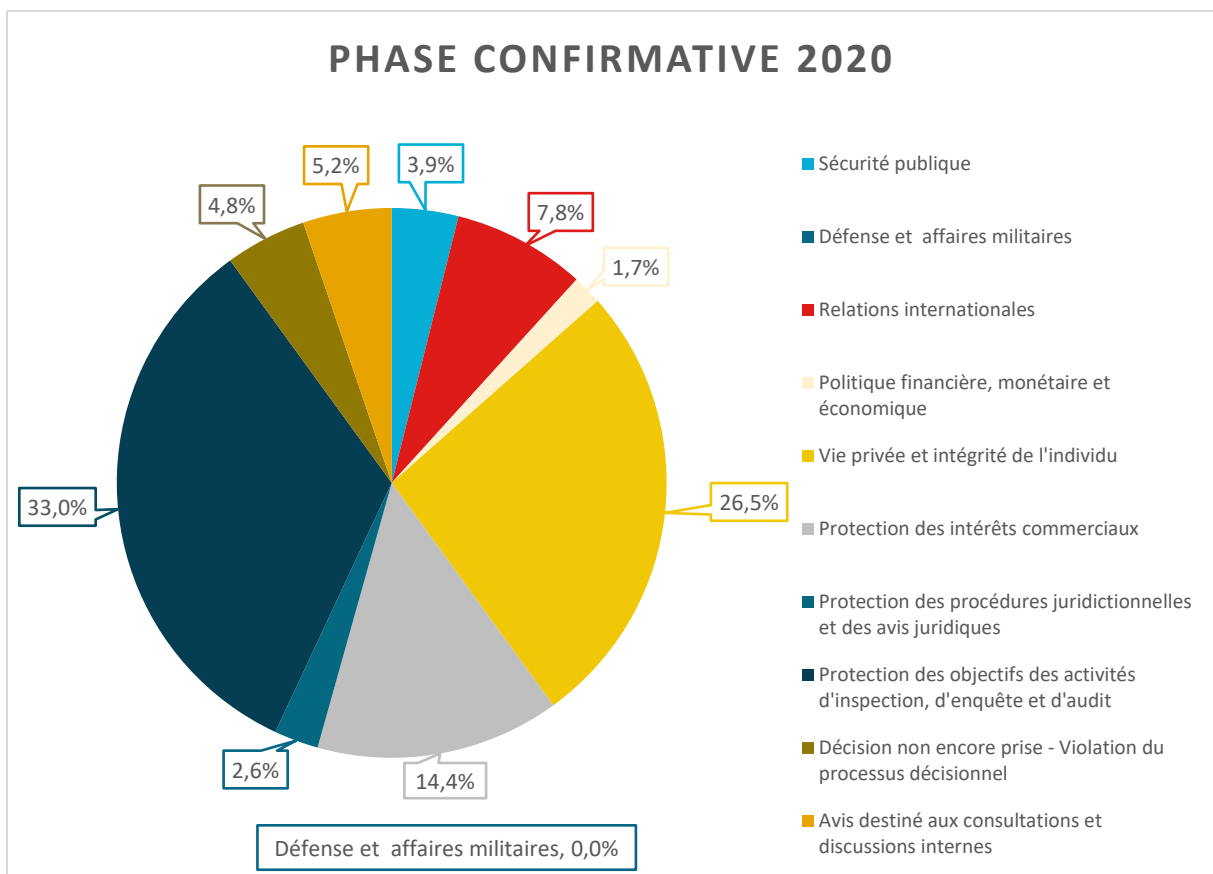
L'exception visant à protéger la *vie privée* et l'*intégrité de l'individu* occupait la deuxième position (26,5 % contre 22,2 % en 2019 et 25 % en 2018).

L'exception visant à protéger l'intérêt public en ce qui concerne les *intérêts commerciaux* a pris la troisième place en 2020, avec 14,4 %, inversant ainsi la tendance constante à la baisse de son utilisation observée de 2016 à 2019 inclus.

Vient ensuite l'exception visant à protéger les *relations internationales*, qui a été invoquée dans 7,8 % des refus, contre 18,4 % en 2019.

L'exception visant à protéger le *processus décisionnel clos* de l'institution se plaçait en cinquième position, avec un pourcentage d'utilisation de 5,2 %, ce qui montre une légère augmentation par rapport à 2019 lorsqu'elle ne représentait que 4,2 % des refus.

Les autres exceptions représentaient chacune moins de 5 % des motifs de refus en phase confirmative.



5. PLAINTES AUPRES DE LA MÉDIATRICE EUROPÉENNE

En 2020, la Médiatrice européenne a ouvert 28 nouvelles enquêtes dans le cadre desquelles l'accès aux documents constituait la partie principale ou subsidiaire de la plainte, contre 32 en 2019 et 29 en 2018, et elle a clôturé 23 plaintes, contre 42 en 2019⁴⁷.

Bien que les recommandations de la Médiatrice ne soient pas juridiquement contraignantes, la Commission accorde une grande autorité à ces recommandations, notamment en ce qui concerne l'application des dispositions relatives à l'accès aux documents. Conformément aux règles établies dans le règlement (CE) n° 1049/2001 et à la jurisprudence de la Cour de justice, la Commission prend des mesures pour aligner sa pratique sur les recommandations de la Médiatrice européenne et se félicite de la coopération positive avec celle-ci.

Dans ce contexte, en 2020, la Médiatrice européenne n'a conclu à une mauvaise administration que dans deux affaires sur les 23 clôturées⁴⁸. Les 21 autres affaires ont toutes été clôturées sans aucune remarque ni suggestion d'amélioration de la part de la Médiatrice européenne⁴⁹.

6. NOUVELLE JURISPRUDENCE SUR L'ACCES AUX DOCUMENTS

En 2020, les juridictions de l'UE ont continué de développer, dans le cadre de diverses procédures juridictionnelles, la jurisprudence déjà abondante relative à l'accès aux documents des institutions de l'UE. Cette nouvelle jurisprudence a confirmé dans une large mesure la pratique de la Commission européenne dans le cadre du règlement (CE) n° 1049/2001 et continuera à guider cette dernière.

6.1. La Cour de justice

En 2020, la Cour de justice n'a rendu que deux arrêts sur pourvoi concernant le droit d'accès du public aux documents en vertu du règlement (CE) n° 1049/2001 dans des affaires où la Commission européenne était partie à la procédure, contre cinq en 2019⁵⁰.

Dans ces deux arrêts, la Cour de justice a rejeté les pourvois. Dans l'une de ces affaires (à savoir l'affaire C-612/18 P), l'arrêt par lequel le Tribunal avait rejeté le recours en annulation de la décision de la Commission a été confirmé.

⁴⁷ Les statistiques concernent les affaires traitées par la Médiatrice européenne pour tous les services de la Commission européenne, à l'exception de l'Office européen de lutte antifraude.

⁴⁸ Dans l'affaire 1050/2018, la Médiatrice européenne a conclu que le fait que la Commission n'ait pas demandé à un fonctionnaire d'identifier et de récupérer des courriels dans la boîte de réception de sa messagerie électronique professionnelle, en vue d'évaluer si ces courriels pouvaient être divulgués, constitue un cas de mauvaise administration. Un autre cas de mauvaise administration a été constaté dans l'affaire 1794/2019, dans laquelle la Commission refusait de fournir au plaignant une copie des documents demandés sans masquer le nom de l'ancien chef d'unité.

⁴⁹ Le problème a été réglé dans sept de ces affaires.

⁵⁰ À savoir: arrêts du 19 mars 2020, [ClientEarth/Commission européenne, C-612/18 P, EU:C:2020:223](#) et du 30 avril 2020, [Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commission européenne, C-560/18 P, EU:C:2020:330](#).

Par ailleurs, dans les deux affaires, la Cour de justice a apporté des éclaircissements sur des questions allant des aspects de procédure à des points relevant davantage du fond et découlant de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1049/2001.

6.1.1. *Éclaircissements portant sur certaines règles de fond*

Des deux arrêts rendus par la Cour de justice en 2020 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1049/2001, un en particulier (*ClientEarth/Commission européenne*⁵¹) a donné l'occasion à la Cour de préciser le champ d'application de l'exception concernant la protection des *relations internationales* prévue à l'article 4, paragraphe 1, point a), troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

La Cour a jugé que certaines parties des documents concernant la compatibilité avec le droit de l'Union du mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États et du système juridictionnel des investissements présents dans les accords commerciaux de l'UE pouvaient ne pas être divulguées par la Commission sur la base de l'article 4, paragraphe 1, point a), troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001, étant donné qu'ils étaient toujours en cours de négociation dans le cadre de l'accord concerné (à savoir le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement).

Dans le deuxième arrêt, à savoir dans l'affaire *Izba/Commission européenne*, la Cour a précisé que, pour apprécier l'intérêt juridique du requérant à poursuivre la procédure, il fallait tenir compte du fait que la décision attaquée avait été adoptée sur la base de la mise en œuvre d'une présomption générale de confidentialité, déjà admise par la Cour, portant sur les documents liés à une procédure en manquement⁵².

6.1.2. *Éclaircissement portant sur certaines règles de procédure*

La Cour de justice a confirmé qu'un requérant ayant initialement été débouté de sa demande d'accès aux documents pourrait demander à ce que le litige l'opposant à l'institution concernée par la demande en cause fût jugé, et ceci en dépit du fait que sa demande avait été satisfaite postérieurement à l'introduction de son recours devant le juge de l'Union, uniquement lorsqu'il peut démontrer que l'illégalité alléguée est susceptible de se reproduire dans le futur, indépendamment des circonstances particulières de l'affaire en cause⁵³.

6.2. Le Tribunal

En 2020, le Tribunal a rendu dix arrêts⁵⁴ impliquant la Commission européenne concernant le droit d'accès aux documents en vertu du règlement (CE) n° 1049/2001⁵⁵.

⁵¹ Arrêt du 19 mars 2020, *ClientEarth/Commission européenne*, C-612/18 P, op.cit.

⁵² Voir l'arrêt du 30 avril 2020, *Izba/Commission européenne*, C-560/18 P, op. cit., point 49.

⁵³ Ibidem, point 50.

⁵⁴ Contre neuf en 2019.

⁵⁵ Ordonnances du 14 décembre 2020, [ClientEarth AISBL/Commission européenne, T-255/20, EU:T:2020:642](#) et du 27 novembre 2020, [PL/Commission européenne, T-728/19, EU:T:2020:575](#); et arrêts du 23 septembre 2020, [Giorgio Basaglia/Commission européenne, T-727/19, EU:T:2020:446](#); du 25 novembre 2020, [Marco Bronckers/Commission européenne, T-166/19, EU:T:2020:557](#); du 28 mai 2020, [Liam Campbell/Commission européenne, T-701/18, EU:T:2020:224](#); du 26 mars 2020,

Dans six de ces dix arrêts, le Tribunal a rejeté le recours en annulation contre la décision de la Commission⁵⁶.

Dans une autre affaire, il a jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur le recours dirigé contre une décision négative implicite devenu sans objet du fait de l'adoption d'une décision confirmative positive explicite⁵⁷.

Dans trois de ces arrêts, le Tribunal a ordonné l'annulation de la décision de la Commission⁵⁸.

Dans le cadre de cette jurisprudence développée en 2020, le Tribunal a eu l'occasion d'apporter des éclaircissements sur des sujets allant de questions de fond à des aspects relevant davantage de la procédure et découlant de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1049/2001.

6.2.1. *Éclaircissements portant sur certaines règles de fond*

En 2020, les éclaircissements sur le fond apportés par le Tribunal portaient essentiellement sur l'application des exceptions ci-après.

- *Exception relative à la protection des relations internationales*

Le Tribunal a jugé que la notion de relations internationales qui sous-tend l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, point a), troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001 englobe non seulement les phases de négociation mais aussi les phases d'application des accords internationaux⁵⁹ et que, pour les documents émanant d'un pays tiers dont la divulgation est susceptible de porter atteinte à l'intérêt de protéger les relations internationales, l'opposition du pays tiers à la divulgation est l'une des circonstances qui doit être prise en compte dans l'appréciation du risque d'atteinte à l'intérêt protégé⁶⁰.

[Laurence Bonnafous/Commission européenne, T-646/18, EU:T:2020:120](#); du 6 février 2020, [Compañía de Tranvías de La Coruña, SA/Commission européenne, T-485/18, EU:T:2020:35](#); du 26 mars 2020, [ViaSat, Inc./Commission européenne, T-734/17, EU:T:2020:123](#); du 28 mai 2020, [ViaSat, Inc./Commission européenne, T-649/17, EU:T:2020:235](#) et du 30 janvier 2020, [CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH/Commission européenne, T-168/17, EU:T:2020:20](#).

⁵⁶ À savoir, l'ordonnance du 27 novembre 2020, PL/Commission européenne, T-728/19, op. cit.; et les arrêts du 25 novembre 2020, Marco Bronckers/Commission européenne, T-166/19, op.cit.; du 26 mars 2020, Laurence Bonnafous/Commission européenne, T-646/18, op.cit.; du 26 mars 2020, ViaSat, Inc./Commission européenne, T-734/17, op.cit.; du 28 mai 2020, ViaSat, Inc./Commission européenne, T-649/17, op.cit.; et du 30 janvier 2020, CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH/Commission européenne, T-168/17, op. cit.

⁵⁷ À savoir l'ordonnance du 14 décembre 2020, ClientEarth AISBL/Commission européenne, T-255/20, op. cit.

⁵⁸ À savoir l'arrêt du 23 septembre 2020, Giorgio Basaglia/Commission européenne, T-727/19, op. cit.; du 28 mai 2020, Liam Campbell/Commission européenne, T-701/18, op.cit. et du 6 février 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña, SA/Commission, T-485/18, op. cit.

⁵⁹ Arrêt du 25 novembre 2020, Marco Bronckers/Commission européenne, T-166/19, op.cit., point 70.

⁶⁰ Ibidem, point 59.

- *Exception relative à la protection des intérêts commerciaux*

Le Tribunal a relevé qu'aux fins de l'application de l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001, la règle selon laquelle une information sensible sur le plan commercial datant de cinq ans ou plus doit être tenue pour historique constitue un repère utile⁶¹.

Il reste néanmoins loisible à l'institution concernée de démontrer que cette information contient toujours un des éléments essentiels de la position commerciale de l'entreprise concernée, le cas échéant après consultation avec cette dernière conformément à l'article 4, paragraphe 4, du même règlement⁶². La charge de la preuve à cet égard incombe à l'institution⁶³.

- *Exception relative à la protection des procédures juridictionnelles*

Le Tribunal a souligné que l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001 s'oppose à la divulgation du contenu des documents rédigés aux seules fins d'une procédure juridictionnelle particulière, notamment des mémoires ou actes déposés au cours d'une procédure juridictionnelle, des documents internes concernant l'instruction d'une affaire en cours et des communications relatives à l'affaire entre la direction générale concernée et le service juridique ou un cabinet d'avocats⁶⁴. Cette exception s'applique également aux documents dont la divulgation est susceptible de compromettre, dans le cadre d'un litige particulier, le principe de l'égalité des armes, parce qu'ils ont, au moment de la prise de la décision refusant l'accès à ces documents, un lien pertinent, soit avec une procédure juridictionnelle pendante devant le juge de l'Union, soit avec une procédure pendante devant une juridiction nationale, qui est particulièrement susceptible de demander un renvoi préjudiciel⁶⁵.

- *Exception relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit*

Le Tribunal a jugé qu'il y a lieu de considérer comme une enquête une procédure structurée et formalisée de la Commission européenne dont l'objectif est la collecte et l'analyse d'informations afin que cette institution puisse adopter une position dans le cadre de l'exercice de ses fonctions prévues par les traités. Cette notion est susceptible de couvrir l'activité de la Commission visant à constater des faits afin d'évaluer une situation donnée⁶⁶.

En outre, pour qu'une procédure soit qualifiée d'«enquête», la position adoptée par la Commission pour accomplir ses fonctions ne doit pas nécessairement revêtir la forme d'une

⁶¹ Arrêt du 23 septembre 2020, Giorgio Basaglia/Commission européenne, T-727/19, op. cit., point 82.

⁶² Arrêt du 23 septembre 2020, Giorgio Basaglia/Commission européenne, T-727/19, op. cit., ibidem.

⁶³ Arrêt du 23 septembre 2020, Giorgio Basaglia/Commission européenne, T-727/19, op. cit., ibidem.

⁶⁴ Arrêt du 6 février 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña, SA/Commission, T-485/18, op. cit., point 41.

⁶⁵ Arrêt du 6 février 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña, SA/Commission, T-485/18, op. cit., point 42.

⁶⁶ Arrêt du 28 mai 2020, ViaSat, Inc/Commission européenne, T-649/17, EU:T:2020:235, op. cit., point 66.

décision au sens de l'article 288, quatrième alinéa, du TFUE et peut prendre la forme, notamment, d'un rapport ou d'une recommandation⁶⁷.

Par ailleurs, la notion d'enquête au sens de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 n'est pas limitée aux activités d'enquête menées par une institution de l'Union et englobe celles diligentées par les autorités publiques des États membres pour la protection de leurs intérêts spécifiques⁶⁸.

- *Notion d'intérêt public supérieur*

Le Tribunal a saisi l'occasion de souligner les limites de la notion d'«intérêt public supérieur» au sens de l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001.

Selon une jurisprudence constante, les intérêts privés, y compris l'exercice des droits de la défense du requérant dans le cadre d'un procès, sont dénués de pertinence aux fins d'établir l'existence d'un intérêt public supérieur au sens du règlement (CE) n° 1049/2001⁶⁹.

De même, des considérations générales tenant à l'intérêt du requérant à obtenir la réparation du préjudice subi en raison d'une violation des règles de concurrence ne sont, en principe, pas suffisantes pour constituer un intérêt public supérieur⁷⁰. Néanmoins, toute personne qui veut obtenir la réparation du dommage subi en raison d'une violation des règles de concurrence peut établir la nécessité qu'il y a, pour elle, d'accéder à l'un ou l'autre document figurant dans le dossier de la Commission, afin que cette dernière puisse, au cas par cas, mettre en balance les intérêts justifiant la communication de tels documents et la protection de ceux-ci, en prenant en compte tous les éléments pertinents de l'affaire⁷¹.

- *Présomption générale de confidentialité*

Selon une jurisprudence constante, les institutions de l'Union peuvent fonder leurs décisions de non-divulgaration des documents demandés sur des présomptions générales, qui s'appliquent à certaines catégories de documents⁷².

Le Tribunal a jugé que, pour pouvoir appliquer la présomption relative à l'appartenance des documents demandés à une procédure EU Pilot, la Commission devait identifier dans la décision attaquée les documents visés par la demande d'accès pour, ensuite, les classer par catégorie ou comme relevant d'un dossier administratif particulier⁷³.

⁶⁷ Arrêt du 28 mai 2020, ViaSat, Inc/Commission européenne, T-649/17, EU:T:2020:235, op. cit., point 67.

⁶⁸ Arrêt du 28 mai 2020, ViaSat, Inc/Commission européenne, T-649/17, EU:T:2020:235, op. cit., point 70.

⁶⁹ Arrêt du 23 septembre 2020, Giorgio Basaglia/Commission européenne, T-727/19, op. cit., points 84 à 87.

⁷⁰ Arrêt du 30 janvier 2020, CBA Spielapparate-und Restaurantbetriebs GmbH/Commission européenne, T-168/17, op. cit., point 55.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Voir, entre autres, les arrêts du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 65 et jurisprudence citée, du 22 janvier 2020, MSD Animal Health Innovation and Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, point 55 et jurisprudence citée, et du 5 décembre 2018, Campbell/Commission, T-312/17, EU:T:2018:876, point 28 et jurisprudence citée.

⁷³ Arrêt du 28 mai 2020, Liam Campbell/Commission européenne, T-701/18, op. cit., point 63.

Selon le Tribunal, à défaut d'une telle identification, la présomption de confidentialité serait irréfragable⁷⁴ et le Tribunal ne pourrait pas exercer son contrôle juridictionnel afin de déterminer si la Commission était fondée à considérer que les documents demandés relevaient d'une procédure EU Pilot⁷⁵.

Aux fins de l'identification des documents concernés entrant dans le champ d'application d'une présomption générale de confidentialité, l'institution peut toutefois se limiter à indiquer, par exemple: les «types ou catégories de documents [...] identifiés par ses services, [ou] leur nombre, [ou] leur date»⁷⁶; ou «leur nature et l'institution ou l'administration qui en est l'auteur, sans dévoiler leur contenu»⁷⁷.

6.2.2. *Éclaircissements portant sur certaines règles de procédure*

Les principales questions de procédure traitées en 2020 par le Tribunal concernaient la limitation unilatérale d'une demande de large portée et le caractère impératif des délais prévus par le règlement (CE) n° 1049/2001.

▪ *Limitation unilatérale d'une demande de large portée*

Selon une jurisprudence constante, les institutions peuvent, dans des circonstances particulières, restreindre unilatéralement la portée d'une demande de large portée⁷⁸.

Le Tribunal a relevé à cet égard que la nature et le contenu des documents, et pas seulement le nombre de pages, sont pertinents⁷⁹. La simple référence à un nombre de pages n'est pas suffisante, en tant que telle, pour évaluer la charge de travail requise par l'examen concret et individuel des documents demandés⁸⁰.

En outre, l'institution doit avoir réellement étudié toutes les autres options envisageables et expliqué de façon circonstanciée, dans sa décision, les raisons pour lesquelles ces diverses options impliquent, elles aussi, une charge de travail déraisonnable⁸¹.

C'est sur l'institution qui invoque le caractère déraisonnable de la tâche que repose la charge de la preuve de l'ampleur de celle-ci⁸².

En effet, une sélection aléatoire effectuée par l'institution ne saurait constituer une base appropriée pour l'identification de documents pouvant être examinés dans le cadre de la limitation unilatérale de la portée d'une demande disproportionnée, même en l'absence de toute indication de la part du requérant quant à un groupe de documents qui pourrait revêtir

⁷⁴ Arrêt du 28 mai 2020, Liam Campbell/Commission européenne, T-701/18, op. cit., point 46.

⁷⁵ Arrêt du 28 mai 2020, Liam Campbell/Commission européenne, T-701/18, op. cit., point 66.

⁷⁶ Arrêt du 28 mai 2020, Liam Campbell/Commission européenne, T-701/18, op. cit., point 48.

⁷⁷ Arrêt du 28 mai 2020, Liam Campbell/Commission européenne, T-701/18, op. cit., point 52.

⁷⁸ Arrêt du 23 septembre 2020, Giorgio Basaglia/Commission européenne, T-727/19, op. cit., points 41 et suivants.

⁷⁹ Arrêt du 23 septembre 2020, Giorgio Basaglia/Commission européenne, T-727/19, op. cit., point 52.

⁸⁰ Arrêt du 23 septembre 2020, Giorgio Basaglia/Commission européenne, T-727/19, op. cit., ibidem.

⁸¹ Arrêt du 23 septembre 2020, Giorgio Basaglia/Commission européenne, T-727/19, op. cit., point 44.

⁸² Arrêt du 23 septembre 2020, Giorgio Basaglia/Commission européenne, T-727/19, op. cit., point 43.

une importance particulière pour lui⁸³. En effet, cette sélection doit résulter d'une appréciation objective de la quantité maximale de travail que l'institution est en mesure d'accomplir dans les délais prévus par le règlement⁸⁴.

Dans ce contexte, une surcharge de travail éventuellement pertinente pour l'appréciation du temps nécessaire au traitement d'une demande d'accès ne saurait découler d'une surcharge liée à la recherche et à la récupération des documents dans les archives de l'institution, mais tout au plus d'une surcharge liée à l'examen desdits documents aux fins du droit d'accès⁸⁵.

- *Caractère impératif des délais prévus par le règlement (CE) n° 1049/2001*

Le Tribunal a rappelé que la possibilité de concertation prévue à l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1049/2001, afin de trouver un arrangement équitable, ne saurait concerner que le contenu ou le nombre des documents mais pas les délais prévus aux articles 7 et 8 dudit règlement⁸⁶. Ainsi, les institutions ne peuvent écarter lesdits délais afin de répondre favorablement à la disponibilité du requérant à recevoir des réponses échelonnées dans le temps et groupées⁸⁷.

6.3. Affaires introduites contre la Commission européenne en 2020⁸⁸

En 2020, sept affaires impliquant la Commission européenne ont été portées devant les juridictions de l'Union.

Six d'entre elles concernent des recours introduits devant le Tribunal⁸⁹, dont l'un a déjà été clôturé au cours de l'année 2020 par une décision concluant qu'il n'y avait pas lieu de statuer⁹⁰.

En parallèle, un recours a été introduit devant la Cour de justice contre un arrêt rendu par le Tribunal dans une affaire dans laquelle la Commission européenne était partie à la procédure⁹¹.

La Commission européenne a suivi avec attention l'évolution susmentionnée de la jurisprudence des juridictions européennes en 2020.

En effet, 7 des 12 affaires jugées par la Cour et le Tribunal en 2020 ont abouti au rejet total des recours en annulation contre les décisions de la Commission européenne⁹². La position de

⁸³ Arrêt du 23 septembre 2020, Giorgio Basaglia/Commission européenne, T-727/19, op. cit., ibidem.

⁸⁴ Arrêt du 23 septembre 2020, Giorgio Basaglia/Commission européenne, T-727/19, op. cit., point 55.

⁸⁵ Arrêt du 23 septembre 2020, Giorgio Basaglia/Commission européenne, T-727/19, op. cit., point 54.

⁸⁶ Ibidem, point 37.

⁸⁷ Ibidem, point 38.

⁸⁸ À partir du 31 décembre 2019.

⁸⁹ À savoir les affaires Validity/Commission européenne, T-640/20, op. cit.; Pollinis France/Commission européenne, T-554/20, op.cit.; Pollinis France/Commission européenne, T-371/20, op.cit.; ClientEarth AISBL/Commission européenne, T-255/20, op.cit.; JP/Commission européenne, T-247/20, op. cit. et Huhtamaki/Commission européenne, T-134/20, op.cit.

⁹⁰ À savoir l'ordonnance du 14 décembre 2020 ClientEarth AISBL/Commission européenne, T-255/20, op. cit.

⁹¹ À savoir l'affaire ViaSat, Inc./Commission européenne, C-235/20 P, op.cit.

l'institution a donc prévalu. Une affaire supplémentaire a par ailleurs été clôturée sans qu'il y ait lieu de statuer⁹³.

La Commission européenne a également pris bonne note de tous les éclaircissements relatifs aux questions de fond et de procédure susmentionnés apportés par les juridictions européennes en 2020 en rapport avec le règlement (CE) n° 1049/2001.

Comme les années précédentes, le secrétariat général a régulièrement organisé, avec le service juridique, des séminaires destinés à informer le personnel de la Commission européenne sur l'évolution récente de la jurisprudence.

⁹² À savoir l'arrêt du 19 mars 2020, ClientEarth/Commission, C-612/18 P, op. cit.; l'ordonnance du 27 novembre 2020, PL/Commission, T-728/19, op. cit.; l'arrêt du 25 novembre 2020, Marco Bronckers/Commission, T-166/19, op.cit.; l'arrêt du 26 mars 2020, Laurence Bonnafous/Commission européenne, T-646/18, op.cit.; l'arrêt du 26 mars 2020, ViaSat, Inc./Commission européenne, T-734/17, op.cit.; l'arrêt du 28 mai 2020, ViaSat, Inc./Commission européenne, T-649/17, op.cit. et l'arrêt du 30 janvier 2020, CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH/Commission européenne, T-168/17, op. cit.

⁹³ À savoir l'ordonnance du 14 décembre 2020, ClientEarth AISBL/Commission européenne, T-255/20, op. cit.