

L'accès du public aux documents des institutions européennes

Hubert Monet¹ et Raluca Gherghinaru²

- Les citoyens européens peuvent accéder aux documents établis par les institutions européennes ou détenus par elles
- Ce droit n'a pas pour objectif d'assurer la protection d'intérêts privés, mais vise à assurer une plus grande transparence des institutions européennes et de leurs décisions

I Introduction

1. — Le droit d'accès du public aux documents des institutions européennes a été consacré, pour la première fois, en 1992. À cette époque, une déclaration annexée au Traité sur l'Union européenne (ci-après « TUE »)³ affirmait que « la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions, ainsi que la confiance du public envers l'administration ». Sur la base de cette déclaration, la Commission et le Conseil ont adopté un code de conduite⁴ et se sont engagés à accorder au public « le plus large accès possible [à leurs] documents ».

2. — En mai 1999, le droit d'accès aux documents a été inséré par le Traité d'Amsterdam dans le Traité instituant la Communauté européenne (ci-après « T.C.E. ») : l'article 255, paragraphe 2, T.C.E. constituait alors la base légale pour l'adoption d'un règlement dans ce domaine.

3. — Le règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (ci-après le « règlement 1049/2001 ») a été adopté le 30 mai 2001⁵. Il régit le droit d'accès du public aux documents de ces institutions et fait, pour l'instant, l'objet d'une réforme délicate.

4. — À l'heure actuelle, le droit d'accès aux documents figure à l'article 15, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE ») (ex-article 255 T.C.E.) ainsi qu'à l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁶. Il trouve son fondement dans le principe de la transparence et de la publicité de l'administration⁷ ainsi que dans le droit à la liberté d'expression, consacré par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁸.

1 Le droit d'accès aux documents et les droits d'accès « privilégiés »

5. — Il est utile d'indiquer d'emblée que le droit d'accès du public aux documents se distingue d'autres droits d'accès : le droit d'accès au dossier prévu par la Charte des droits fondamentaux (A), le droit d'accès au dossier de la Commission en matière de concurrence (B), le droit d'accès des soumissionnaires évincés dans les procédures de marchés lancées par les institutions (C), le droit d'accès des fonctionnaires de l'Union à leurs dossiers individuel et médical (D), et le droit d'accès aux données à caractère personnel (E).

A. L'accès au dossier

6. — L'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte des droits fondamentaux prévoit « le droit de toute personne d'avoir accès au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et le respect du secret professionnel et des affaires ».

7. — Le droit d'accès au dossier trouve son fondement dans le principe du respect des droits de la défense⁹. Celui-ci exige que toute personne susceptible de faire l'objet d'une décision « négative » de la part des institutions soit mise en mesure, préalablement à l'adoption de cette décision, de faire connaître son point de vue sur les faits et les circonstances qui servent de base à la décision. L'intéressé bénéficiera du droit d'accès à son dossier afin de respecter pleinement ses droits de la défense.

8. — Le droit d'accès au dossier peut ainsi être invoqué dans le cadre d'une enquête ou d'une procédure administrative¹⁰. En pratique, il est souvent invoqué par des personnes qui ont une relation contractuelle avec une institution européenne, par exemple en qualité de contractant ou de bénéficiaire de subvention, et qui font l'objet d'une mesure « négative », telle que la résiliation du contrat ou l'imposition de sanctions.

(1) Commission européenne, chef du service juridique de l'Agence exécutive « Éducation, Audiovisuel et Culture » (EACEA). Les opinions exprimées dans cet article le sont à titre personnel et ne reflètent ni n'engagent les positions de la Commission ou de l'EACEA. L'auteur peut être contacté à l'adresse suivante : hubert.monet@ec.europa.eu. (2) Avocat au barreau de Bruxelles, cabinet & De Bandt Avocats. L'auteur peut être contacté à l'adresse suivante : raluca.gherghinaru@debandt.eu. Les auteurs remercient Mlle Charlotte Vandenhove pour son aide précieuse dans les recherches nécessaires à la préparation de cet article. (3) Déclaration relative au droit d'accès à l'information annexée au Traité sur l'Union européenne, *J.O.*, C 191 du 29 juillet 1992, p. 101. (4) Code de conduite (97/730/CE) du Conseil, du 31 décembre 1993, concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission, *J.O.* L 340, p. 41. (5) Règlement (CE) 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, *J.O.* L 145 du 31 mai 2001, p. 43. Le règlement 1049/2001 est applicable depuis le 3 décembre 2001. (6) *J.O.* C 364 du 18 décembre 2000, p. 1. (7) Ce principe est énoncé à l'article 1^{er}, § 2, TUE. (8) Voy. en ce sens, Trib., 29 novembre 2012, *Thesing et Bloomberg Finance c. BCE*, T-590/10, non encore publié, points 68 à 77 (pouvoi en cours devant C.J., affaire C-28/13 P). (9) C.J., 29 juin 1994, *Fiskano c. Commission*, C-135/92, *Rec.*, I, p. 2885, points 39 et 40. (10) Voy. par exemple, Trib. fonc. publ., 13 décembre 2012, *AX c. BCE*, F-7/11 et F-60/11, non encore publié au *Recueil*, points 99 à 106.

9. — En vertu de la Charte des droits fondamentaux, le droit d'accès est limité aux documents de l'institution qui concernent spécifiquement le demandeur d'accès. L'intéressé ne saurait donc valablement avoir accès aux documents concernant une autre personne.

B. L'accès au dossier en matière de concurrence

10. — Le droit d'accès au dossier de la Commission¹¹ est l'une des garanties procédurales qui permet de protéger les droits de la défense et d'appliquer le principe de l'égalité des armes dans les procédures administratives en matière de concurrence^{12 13}. Prévu dans différents règlements¹⁴, ce droit permet aux entreprises qui font l'objet d'une enquête pour infraction aux règles de concurrence et qui reçoivent une communication des griefs, de consulter les éléments, à charge ou à décharge, figurant dans le dossier de la Commission.

11. — En principe, l'accès au dossier n'est accordé qu'aux destinataires de la communication des griefs, sur demande expresse¹⁵. Le dossier se compose de l'ensemble des documents obtenus, produits ou assemblés par la direction générale de la concurrence de la Commission lors de l'enquête administrative. Les entreprises ont accès à tous les documents figurant dans le dossier de la Commission, à l'exception des documents internes, des secrets d'affaires ou d'autres renseignements confidentiels¹⁶.

12. — Le législateur n'a pas prévu de primauté entre le règlement 1049/2001 et les différents règlements prévoyant le droit d'accès au dossier de la Commission. La Cour a donc jugé que la Commission était tenue d'assurer une application cohérente de chacun de ces règlements et de veiller à ce que l'interprétation et l'application du règlement 1049/2001 soient compatibles avec le régime prévu en matière d'accès au dossier¹⁷. Concrètement, que ce soit en matière de concentrations¹⁸ ou d'aides d'État¹⁹, la Commission doit tenir compte du fait que certaines personnes sont expressément exclues du droit de consulter le dossier. Elle ne saurait donc leur accorder ce droit au titre du règlement 1049/2001, sous peine de mettre en péril le régime de contrôle prévu dans ces domaines.

C. L'accès aux informations dans les procédures de marchés

13. — Les entreprises qui participent à une procédure de marché public organisée par les institutions européennes bénéficient d'un droit d'information privilégié en vertu du règlement financier de l'Union européenne²⁰ (ci-après le « règlement financier »).

14. — L'article 113, § 2, de ce texte prévoit, en effet, que le pouvoir adjudicateur doit communiquer à tout soumissionnaire évincé qui en fait la demande, les caractéristiques et les avantages de l'offre retenue ainsi que le nom de l'attributaire. Une exception est prévue, notamment, lorsque la communication de certains éléments porterait préjudice aux intérêts commerciaux d'entreprises ou pourrait nuire à une concurrence loyale entre celles-ci.

15. — Pour ce qui est des autres documents relatifs à la procédure de marché et, notamment, des autres éléments de l'offre retenue, le soumissionnaire évincé ne peut en obtenir l'accès sur la base du règlement financier. Il garde, en revanche, le droit de les demander en vertu du règlement 1049/2001²¹.

16. — Ici aussi, le règlement financier et le règlement 1049/2001 ne comportent pas de disposition prévoyant la primauté de l'un sur l'autre. Il appartient donc aux institutions de faire une application cohérente de ces textes et des exceptions qu'ils prévoient²².

D. L'accès des fonctionnaires de l'Union à leurs dossiers individuel et médical

17. — Les fonctionnaires qui travaillent pour les institutions européennes bénéficient d'un droit propre en ce qui concerne l'accès à leurs dossiers individuel et médical.

18. — En effet, le juge de l'Union a précisé que le règlement 1049/2001 ne s'appliquait pas aux relations entre les fonctionnaires et leur institution. Le règlement 1049/2001 régit, en substance, les rapports de l'Union avec ses citoyens, tandis que la relation entre l'Union et ses fonctionnaires est régie par le statut des fonctionnaires de l'Union européenne (le « statut »)²³. Dès lors, toutes les demandes des fonctionnaires visant à avoir accès aux documents relatifs à leur situation administrative ou médicale doivent suivre les règles spécifiques des articles 26 et 26bis du statut, qui imposent des obligations particulières aux institutions en vue de garantir les droits de la défense des intéressés²⁴. En revanche, les fonctionnaires gardent le droit de recourir au règlement 1049/2001 lorsqu'ils souhaitent prendre connaissance d'autres données ou documents²⁵.

E. L'accès aux données à caractère personnel

19. — En décembre 2000, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (CE) n° 45/2001 relatif à la protection des données à caractère personnel (ci-après le « règlement 45/2001 »)²⁶. Comme la directive 95/46/CE²⁷ l'avait fait à l'égard des

(11) Rappelons que, en droit de la concurrence, la Commission a une compétence exclusive par rapport aux autres institutions européennes. (12) Voy. la communication de la Commission relative aux règles d'accès au dossier de la Commission dans les affaires relevant des articles 81 et 82 du Traité CE, des articles 53, 54 et 57 de l'Accord EEE et du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil, *J.O.* C 325 du 22 décembre 2005, p. 7, point 1. (13) Pour une analyse plus détaillée sur la relation entre l'accès aux documents et l'accès au dossier, voy. B. Meyring et N. Baeten, « Le droit de la concurrence et la transparence : une quadrature du cercle? », *J.D.E.*, 2012, n° 194, pp. 94 et s. (14) Voy. notamment l'article 18, § 3, du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil, du 20 janvier 2004, relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, *J.O.* L 24 du 29 janvier 2004, p. 1, et l'article 27, § 2, du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du Traité, *J.O.* L 1 du 4 janvier 2003, p. 1. (15) Dans certains cas, un accès limité au dossier peut être accordé aux plaignants ou aux autres parties intéressées (voy. la communication de la Commission 2005/C 325/07, précitée à la note 12, points 29 et s.). (16) *Ibidem*, point 10. (17) C.J., 28 juin 2012, *Commission c. Éditions Odile Jacob*, C-404/10 P, non encore publié au *Recueil*, point 110. (18) *Ibidem*, points 111 à 123. (19) C.J., 29 juin 2010, *Commission c. Technische Glaswerke Ilmenau*, C-139/07 P, *Rec.*, I, p. 5885, points 51 à 62. (20) Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, *J.O.* L 298 du 26 octobre 2012, p. 1. (21) Voy., par exemple, Trib., 29 janvier 2013, *Cosepuri c. EFSA*, T-339/10 et T-532/10, non encore publié au *Recueil*, notamment point 92. (22) *Ibidem*, points 85, 100 et 101. (23) Trib., 13 décembre 2012, *Strack c. Commission*, T-199/11 P, non encore publié au *Recueil*, point 134. (24) Trib. fonc. publ., 13 janvier 2010, *A et G c. Commission*, F-124/05 et F-96/06, non encore publié au *Recueil*, points 291 à 295. (25) Trib., 13 décembre 2012, *Commission c. Strack*, T-197/11 P et T-198/11 P, non encore publié au *Recueil*, point 58. (26) Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2000, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, *J.O.* L 8 du 12 janvier 2001, p. 1. (27) Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circu-

Analyse

États membres, ce texte impose aux institutions européennes des obligations destinées à protéger les données que les personnes physiques leur communiquent. Ces obligations s'appliquent dès que les institutions et organes de l'Union reçoivent ou « traitent » des informations à caractère personnel, que ce soit par des procédés automatisés ou non.

20. — Le règlement 45/2001 confère une série de droits aux personnes concernées et, en particulier, le droit d'accès à leurs données personnelles. Les personnes concernées peuvent ainsi s'adresser aux institutions et vérifier, gratuitement, si celles-ci traitent des données qui les concernent, l'origine de ces données, le type de données traitées ainsi que les destinataires auxquelles elles auraient été communiquées²⁸. La demande d'accès aux données n'a pas à être motivée ou justifiée par l'intéressé.

21. — Le règlement 45/2001 prévoit également la possibilité d'obtenir le transfert de données à caractère personnel qui concernent d'autres personnes. En pratique, il s'agit souvent de cas où une entité demande à connaître le nom ou les coordonnées de personnes qui ont participé à une réunion, qui composent un comité ou qui assistent l'institution en qualité d'expert.

22. — Le régime de ce transfert de données à caractère personnel varie substantiellement selon que le demandeur, le « destinataire », des données est soumis à la législation d'un État membre ou à celle d'un pays tiers. Le législateur a estimé, en effet, que, les États membres étant soumis aux obligations de la directive 95/46/CE, ils offraient un niveau de protection adéquat des données à caractère personnel.

Ainsi, lorsque le destinataire est soumis à la législation d'un État membre, l'institution peut lui communiquer les données relatives à une autre personne à une double condition : le destinataire doit démontrer la nécessité du transfert et il ne doit exister aucune raison de penser que ce transfert pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée²⁹.

En revanche, lorsque le destinataire relève de la législation d'un pays tiers, le transfert ne peut se faire que s'il vise exclusivement à permettre au destinataire d'exécuter une mission qui relève de sa compétence et pour autant qu'un niveau de protection adéquat soit assuré dans le pays du destinataire³⁰. La vérification du caractère adéquat de niveau de protection n'est pas toujours aisée. Elle se fait à la lumière d'un ensemble d'éléments et, notamment, des décisions antérieures de la Commission en ce qui concerne ce pays, la nature des données ainsi que le pays concerné et sa législation³¹.

On le voit, dans les deux cas, le destinataire doit justifier sa demande et établir la nécessité du transfert des données sollicitées.

23. — Lorsqu'une institution fait droit à une demande d'accès ou une demande de transfert de données, elle ne communique pas nécessairement le (ou les) document(s) contenant les données pertinentes. Elle prépare plutôt une réponse circonstanciée à la demande, qui comprend les différentes données et informations sollicitées.

F. Différences entre les droits d'accès « privilégiés » et le droit d'accès aux documents

24. — Dans la pratique, il est parfois malaisé pour l'institution d'identifier précisément le fondement d'une demande d'accès. À l'exception des domaines spécialisés, comme le droit de la concurrence (*cf supra*, points 10 à 12), les demandeurs s'adressent souvent aux institutions pour solliciter l'accès « au dossier » ou l'accès « aux documents », sans autre forme de précision. Dans ce cas, l'institution doit prendre contact avec le demandeur et l'inviter à préciser sa demande. Elle finira par déterminer le régime applicable à la lumière de plusieurs éléments et, notamment, de l'objet de la demande ainsi que l'objectif poursuivi par le demandeur et l'intérêt de ce dernier.

Ainsi, s'il apparaît que la demande vise avant tout à obtenir le nom, les coordonnées ou d'autres informations relatives à une personne physique (un fonctionnaire, un expert, etc.), l'institution l'examinera au titre du règlement 45/2001 sur la protection des données. S'il apparaît, en revanche, que le demandeur cherche à obtenir des documents, mais que ceux-ci contiennent des données à caractère personnel, l'institution traitera la demande au titre du règlement 1049/2001. Enfin, si le demandeur vise à obtenir l'accès au dossier dans le cadre d'une procédure susceptible d'aboutir à une décision négative à son égard, l'institution examinera la demande au regard des règles spécifiques en la matière et à la lumière du droit d'accès au dossier prévu par l'article 41, § 2, sous b), de la Charte des droits fondamentaux.

“Outre leur base juridique, il existe des différences importantes entre les droits d'accès privilégiés et le droit d'accès du public aux documents”

25. — Outre leur base juridique, il existe des différences importantes entre les droits d'accès privilégiés et le droit d'accès du public aux documents.

D'abord, les droits privilégiés visent tous à assurer la protection des intérêts privés du bénéficiaire du droit, en l'occurrence les droits de la défense ou le respect de la vie privée. Le droit d'accès aux documents, quant à lui, vise à mettre en œuvre un principe démocratique³², à savoir la transparence des institutions européennes et de leurs décisions.

D'autre part, la communication des documents ou des données dans le cadre des droits d'accès privilégiés se fait toujours au profit du seul demandeur. Lorsque ces documents ou ces données concernent des tiers, l'institution prend d'ailleurs le soin d'indiquer au demandeur qu'il n'est pas autorisé à les communiquer à d'autres personnes. À l'inverse, dans le cadre du règlement 1049/2001, la divulgation des documents a un effet *erga omnes*, en ce sens que les documents divulgués tombent dans le domaine public (*cf infra*, points 51 et 52).

lation de ces données, *J.O.* L 281, du 23 novembre 1995, p. 31. (28) Article 13 du règlement 45/2001. (29) Article 8 du règlement 45/2001. Le transfert est également possible lorsque le destinataire démontre que les données sont nécessaires à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique. (30) Article 9, § 1^{er}, du règlement 45/2001. (31) Article 9, §§ 2 et 5, du règlement 45/2001. (32) *Voy. C.J.*, 1^{er} juillet 2008, *Suède et Turco c. Conseil*, C-39/05 P et C-52/05 P, *Rec.*, I, p. 4723, point 34, et *C.J.*, 21 septembre 2010, *Suède e.a. c. API et Commission*, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, *Rec.*, I, p. 8533, point 68.

Ces différences ont une incidence non négligeable sur le régime du droit d'accès aux documents.

2 Le champ d'application du règlement 1049/2001

26. — Avant d'examiner le régime du droit d'accès aux documents, il convient de préciser le champ d'application du règlement 1049/2001.

A. Les institutions soumises au règlement 1049/2001

27. — En tant que tel, le règlement 1049/2001 prévoit uniquement l'accès aux documents de trois institutions, à savoir le Parlement européen, le Conseil et la Commission³³.

28. — Une déclaration commune annexée au règlement 1049/2001³⁴ invitait, toutefois, « les agences et organes similaires créés par le législateur [à] mettre en œuvre en matière d'accès à leurs documents des règles conformes [audit] règlement ». Pour ces agences et organes, le législateur a donc prévu, dans leur acte de création, les dispositions nécessaires pour leur rendre le règlement 1049/2001 applicable³⁵. Les institutions non couvertes par le règlement 1049/2001, quant à elles, ont adopté des règles de transparence ou d'accès aux documents de manière volontaire³⁶.

29. — À la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en décembre 2009, l'article 15, § 3, TFUE (ex-article 255 T.C.E.) a étendu le droit d'accès du public aux documents « des institutions, organes et organismes de l'Union ». Il s'ensuit que l'ensemble des institutions et organes de l'Union sont désormais soumis aux règles de transparence lorsqu'ils sont saisis d'une demande d'accès à leurs documents. Le règlement 1049/2001 n'a, toutefois, pas encore été modifié sur ce point en raison des fortes divergences existant entre le Parlement, la Commission et le Conseil dans le cadre la réforme de ce texte (*cf infra*, points 92 à 98).

30. — Précisons, enfin, que la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Banque européenne d'investissement sont soumises aux règles sur le droit d'accès aux documents uniquement lorsqu'elles exercent des fonctions administratives³⁷.

B. Le champ d'application personnel

31. — En vertu de l'article 2, § 1^{er}, du règlement 1049/2001, « tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale

résidant ou ayant son siège dans un État membre » bénéficie du droit d'accès aux documents des institutions. Le règlement 1049/2001 ajoute que les institutions « peuvent [...] autoriser » l'accès à leurs documents aux personnes non domiciliées ou n'ayant pas leur siège dans un État membre³⁸. En pratique, les institutions font largement, voire systématiquement, usage de cette faculté.

C. Le champ d'application matériel

32. — Le règlement 1049/2001 s'applique à « tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne »³⁹. La notion de document, quant à elle, couvre « tout contenu quel que soit son support » pourvu qu'il concerne une matière relative aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution⁴⁰.

33. — Les documents visés par le règlement 1049/2001 sont donc extrêmement variés. Il peut s'agir de décisions, de conventions, de bandes sonores, d'enregistrements audiovisuels, de bases de données, de courriers électroniques, etc.

34. — Ces documents doivent néanmoins remplir deux conditions essentielles : ils doivent « exister » et être « détenus » par l'institution au moment de la demande d'accès⁴¹. En d'autres termes, une demande d'accès aux documents au titre du règlement 1049/2001 ne saurait contraindre l'institution à entrer en possession du document ou à créer un nouveau document, même sur la base d'éléments qui figurent déjà dans des documents existants et en sa possession⁴².

35. — Ensuite, si la demande d'accès porte sur des documents publics, l'institution renverra le demandeur à la publication ou aux sites internet pertinents. Les institutions ont, d'ailleurs, intérêt à publier de leur propre initiative la plupart des documents susceptibles d'intéresser le public afin d'éviter la multiplication des demandes fondées sur le règlement 1049/2001⁴³. Toutefois, si les documents sollicités ont été rendus publics de manière illicite, notamment par des fuites, la demande d'accès sera traitée dans le cadre du règlement 1049/2001.

36. — Par ailleurs, le règlement 1049/2001 ouvre expressément le droit d'accès à tous les documents « détenus » par une institution, qu'ils aient été établis par l'institution elle-même ou qu'ils émanent de tiers. Dans ce dernier cas, le règlement 1049/2001 prévoit, toutefois, une procédure de consultation de l'auteur avant la divulgation du document (*cf infra*, points 89 à 91).

(33) Article 1^{er}, point a), du règlement 1049/2001. (34) Déclaration commune concernant le règlement (CE) 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 (*J.O.* L 145 du 31 mai 2001, p. 43), *J.O.* L 173 du 27 juin 2001, p. 5. (35) Voy., par exemple, en ce qui l'Agence européenne des médicaments, l'article 73 du règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments, *J.O.* L 136 du 30 avril 2004, p. 1. En ce qui concerne les agences exécutives, voy. l'article 23 du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil, du 19 décembre 2002, portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires, *J.O.* L 11 du 16 janvier 2003, p. 1. (36) Voy., par exemple, décision 2004/3, de la Banque centrale européenne, du 4 mars 2004, relative à l'accès du public aux documents de la Banque centrale européenne, *J.O.* L 80 du 18 mars 2004, p. 42, telle que modifiée par la décision de la BCE du 9 mai 2011, *J.O.* L 158 du 16 juin 2011; la décision n° 12/2005 de la Cour des comptes des Communautés européennes, du 10 mars 2005, relative à l'accès du public aux documents de la Cour, *J.O.* C 67 du 20 mars 2009, p. 1 et la décision de la Cour de justice de l'Union européenne, du 11 décembre 2012, relative à l'accès du public aux documents détenus par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions administratives, *J.O.* C 38 du 9 février 2013, p. 2. (37) Article 15, § 3, alinéa 4, du TFUE. Voy. également l'arrêt *Suède e.a. c. API et Commission*, précité. (38) Article 2, § 2, du règlement 1049/2001. (39) Article 2, § 3, du règlement 1049/2001. (40) Article 3, point a), du règlement 1049/2001. (41) Trib., 27 novembre 2007, *Pitsiorlas c. BCE*, T-3/00 et T-337/04, *Rec.*, II, p. 4779, point 131. (42) Trib., 26 octobre 2011, *Dufour c. BCE*, T-436/09, non encore publié au *Recueil*, point 149. (43) L'article 11 du règlement 1049/2001 oblige d'ailleurs les institutions à rendre accessible un registre de documents afin de permettre aux citoyens de jouir de manière concrète des droits résultant du règlement 1049/2001.

Analyse

37. — Une particularité apparaît lorsque le demandeur est déjà en possession des documents dont il demande l'accès. Cette hypothèse se présente souvent lorsque le demandeur sollicite l'accès à l'ensemble d'un dossier et que celui-ci contient de la correspondance qui a déjà été échangée entre l'institution et le demandeur.

Dans ce cas, l'institution pourra considérer que les documents concernés, qui sont déjà en possession du demandeur, tombent en dehors du champ d'application du règlement 1049/2001. En effet, l'objet même de ce règlement est de permettre aux personnes physiques et morales de prendre connaissance des documents des institutions. Or, si ces documents sont déjà en possession du demandeur, la demande devient sans objet et le règlement 1049/2001 n'a plus vocation à s'appliquer.

D. Les modalités de la demande d'accès

38. — Afin de garantir l'accès le plus large possible aux documents des institutions, le législateur a réduit au maximum les formalités des demandes d'accès au titre du règlement 1049/2001.

39. — En vertu de l'article 6, § 1^{er}, de ce texte, un simple courrier électronique suffit pour introduire une demande d'accès. En outre, le règlement 1049/2001 n'impose pas au demandeur de justifier sa demande ou de prouver un intérêt quelconque pour obtenir l'accès aux documents.

40. — S'il est vrai que la demande peut être introduite sans formalités particulières et sans démontrer un intérêt, elle doit néanmoins être précise. La demande doit dès lors indiquer de manière claire et précise les documents sollicités. Si tel n'est pas le cas, l'institution n'a pas pour autant le droit de rejeter la demande. Au contraire, en vertu du règlement 1049/2001⁴⁴ et du principe de bonne administration, elle est tenue de prendre contact avec le demandeur afin de l'aider à clarifier sa demande et de permettre à l'institution d'identifier les documents sollicités.

41. — Enfin, si la demande porte sur un document très long ou sur un très grand nombre de documents, l'institution peut se concerter avec le demandeur de manière informelle afin de trouver un arrangement équitable⁴⁵. Le Tribunal a précisé qu'il s'agit d'une faculté ouverte à l'institution, et non d'une obligation⁴⁶. Dans la pratique, cette faculté permet à l'institution d'éviter de se prononcer sur des informations qui n'intéressent pas le demandeur. Pour ce faire, l'institution peut, par exemple, proposer au demandeur de lui faire parvenir un inventaire des documents sollicités afin de l'aider à identifier précisément ceux qui l'intéressent. Dans l'hypothèse où la demande porte sur un nombre manifestement déraisonnable de documents, le cas échéant pour des motifs futiles, et où aucun arrangement n'est possible avec le demandeur, l'institution peut être amenée à sauvegarder l'intérêt d'une bonne administration⁴⁷ et, par suite, à refuser de traiter la demande⁴⁸.

3 Le régime du droit d'accès aux documents

42. — Comme l'indique son préambule⁴⁹, le règlement 1049/2001 vise à conférer au public l'accès le plus large possible aux documents des institutions. Toutefois, ce droit n'en est pas moins soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé. Avant d'aborder la nature de l'examen des demandes d'accès (B), les exceptions au droit d'accès (C), et la consultation des tiers auteurs (D), nous décrivons brièvement la procédure instituée par le règlement 1049/2001 pour le traitement des demandes (A).

A. Le traitement des demandes d'accès

43. — Conformément aux articles 7 et 8 du règlement 1049/2001, le demandeur doit commencer par adresser une « demande initiale » d'accès aux documents. L'institution doit la traiter « avec promptitude » et se prononcer dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de son enregistrement. Ce délai peut être prolongé par exemple si la demande est volumineuse.

44. — En cas de refus total ou partiel d'accès aux documents ou en cas d'absence de réponse de l'institution, le demandeur peut présenter une « demande confirmative » dans un délai de quinze jours ouvrables. L'institution a alors un nouveau délai de quinze jours ouvrables pour se prononcer. Ce délai peut également être prolongé à titre exceptionnel. Si l'institution refuse totalement ou partiellement l'accès, elle doit motiver son refus et informer le demandeur de la possibilité de former un recours juridictionnel contre la décision au titre de l'article 263 TFUE (ex-article 230 T.C.E.) ou d'introduire une plainte auprès du médiateur européen dans les conditions prévues à l'article 228 TFUE (ex-article 195 T.C.E.). Ici aussi, l'absence de réponse de l'institution dans le délai imparti est considérée comme une réponse négative qui ouvre les voies de recours précitées.

45. — Selon la jurisprudence⁵⁰, cette procédure en deux temps prévue par le règlement 1049/2001 vise avant tout à assurer un traitement rapide des demandes d'accès. Il est vrai que la possibilité de présenter une demande confirmative offre à l'institution le confort de pouvoir réexaminer sa position avant de prendre une décision définitive de refus susceptible de faire l'objet d'un recours et lui permet ainsi de traiter plus rapidement les demandes initiales.

46. — Dans l'arrêt *Internationaler Hilfsfonds c. Commission*⁵¹, la Cour a rappelé que, en vertu de l'article 4, § 7, du règlement 1049/2001, les exceptions au droit d'accès ne s'appliquent que pendant la période durant laquelle la protection se justifie eu égard au contenu du document. En conséquence, une personne peut former une nouvelle demande d'accès portant sur des documents auxquels l'accès lui a été refusé précédemment. Une telle demande oblige l'institution à examiner si le refus d'accès antérieur demeure justifié à la lumière des circonstances de fait et de droit de l'espèce.

(44) Article 6, § 2, du règlement 1049/2001. (45) Article 6, § 3, du règlement 1049/2001. (46) Trib., 6 décembre 2012, *Evropaiki Dynamiki c. Commission*, T-167/10, non encore publié au *Recueil*, point 90. (47) C.J., 6 décembre 2001, *Conseil c. Hautala*, C-353/99 P, *Rec.*, I, p. 9565, point 30. (48) Cette question est incidemment posée dans C.J., C-127/13 P *Strack c. Commission*, actuellement pendant. (49) Considérant 4 du règlement 1049/2001. (50) C.J., 26 janvier 2010, *Internationaler Hilfsfonds c. Commission*, C-362/08 P, *Rec.*, I, p. 669, points 53 et 54. (51) *Ibidem*, points 56 à 62.

B. L'examen des demandes d'accès

47. — Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'accès aux documents, l'institution doit procéder à un examen objectif (1), complet (2), concret et individuel (3).

1. Un examen objectif

48. — Ainsi que nous l'avons indiqué, la demande d'accès fondée sur le règlement 1049/2001 ne doit pas être justifiée. Toute personne peut demander l'accès à un document, qui la concerne ou pas, sans devoir prouver un intérêt quelconque à l'obtenir.

49. — Le corollaire de ce principe est que l'examen d'une demande d'accès aux documents est le même pour tous. En effet, comme la Cour l'a jugé, le règlement 1049/2001 a pour vocation de garantir l'accès du public en général aux documents des institutions et non d'édicter des règles destinées à protéger l'intérêt spécifique que telle ou telle personne pourrait avoir à accéder à un document en particulier⁵². L'intérêt personnel que le demandeur peut poursuivre avec sa demande d'accès est donc un critère totalement étranger au règlement 1049/2001, de sorte qu'il n'appartient pas à l'institution de porter un jugement ou de procéder à des suppositions à cet égard, ni d'en tirer des conclusions quant au traitement de la demande⁵³.

“**Toute demande d'accès est examinée de la même façon par l'institution, quels que soient la qualité du demandeur et l'intérêt qu'il peut avoir à obtenir le document**”

50. — Dans la mesure où il n'existe pas d'accès privilégié au titre du règlement 1049/2001, toute demande d'accès doit être examinée de la même façon par l'institution, quels que soient la qualité du demandeur⁵⁴ et l'intérêt particulier qu'il pourrait avoir à l'accès au document qu'il sollicite⁵⁵.

51. — Le caractère objectif de l'examen de la demande a une conséquence directe sur la nature de la divulgation des documents au titre du règlement 1049/2001. En effet, s'agissant d'un accès accordé au « public » et non à des (catégories de) personnes qui ont démontré un intérêt spécifique, l'accès aux documents aura un effet *erga omnes*⁵⁶. Il s'ensuit que la divulgation du document ne se fera pas exclusivement au profit du demandeur, mais auprès du public au sens large. En d'autres termes, le document divulgué tombe dans le domaine public.

52. — Concrètement, cela signifie que, si l'institution a donné accès à un document sur la base du règlement 1049/2001, toute autre personne remplissant les conditions prévues à l'article 2 du règlement 1049/2001 et faisant une demande en ce sens, obtiendra automatiquement l'accès au document concerné, sans qu'un examen supplémentaire soit effectué par l'institution. Par ailleurs, un document auquel l'institution a donné accès à la suite d'une de-

mande individuelle pourra être publié dans un registre public de documents afin que les citoyens de l'Union puissent jouir de manière générale du droit d'accès aux documents résultant du règlement 1049/2001⁵⁷.

2. Un examen complet

53. — L'examen de la demande d'accès doit également être complet. Il résulte, en effet, de la jurisprudence que les institutions doivent procéder à un examen de l'ensemble des documents visés dans la demande d'accès. Cette exigence s'applique non seulement lors du traitement de la demande confirmative, mais également lors du traitement de la demande initiale⁵⁸.

54. — L'exigence d'un examen complet des documents sollicités peut entraîner une charge de travail substantielle pour l'institution en cas de demande volumineuse. Concrètement, celle-ci doit examiner les documents page par page pour identifier les parties qui sont éventuellement couvertes par une exception au droit d'accès.

55. — À cet égard, il semble que l'arrêt *Evropaïki Dynamiki c. Commission*⁵⁹ ait laissé la porte ouverte à une méthode d'examen par échantillon.

Dans cette affaire, la société European Dynamics avait sollicité l'accès à des milliers de demandes de devis que la Commission avait adressées à des sociétés tierces dans le cadre de procédures de marchés. La Commission avait examiné un échantillon de ces documents, à savoir 67 demandes de devis sur un total de 6 900 environ, et conclut qu'aucun accès ne pouvait leur être accordé. Elle a ensuite extrapolé ses conclusions au reste des documents et, par suite, opposé un refus total au demandeur⁶⁰.

Il est intéressant de noter que, dans son arrêt, le Tribunal de l'Union n'a pas sanctionné cette méthode d'examen. Il a annulé les décisions de refus au motif que la Commission n'avait pas correctement examiné si les documents pouvaient ou non faire l'objet d'un accès partiel⁶¹.

Pour séduisante qu'elle puisse paraître, la méthode d'examen par échantillon nous semble, toutefois, présenter un intérêt pratique limité. En effet, cette méthode ne saurait être valablement appliquée que si les documents sollicités sont largement similaires, voire identiques, et que si, au terme de l'examen de l'échantillon, l'institution constate qu'aucun accès ne peut être accordé. Car, si, au terme de ce premier examen, l'institution estime devoir accorder un accès total ou partiel aux documents, elle devra, de toute façon, s'assurer, avant la divulgation, que les autres documents ne sont pas couverts par une exception au droit d'accès ou qu'ils sont couverts par les exceptions au droit d'accès de la même manière que les documents de l'échantillon examiné.

3. Un examen concret et individuel

56. — Enfin, l'examen requis pour le traitement d'une demande d'accès doit revêtir un caractère concret et individuel⁶². En vertu de la jurisprudence, cet examen doit se dérouler en trois temps⁶³.

(52) C.J., 1^{er} février 2007, *Sison c. Conseil*, C-266/05 P, *Rec.*, I, p. 1233, points 43 à 48, et Trib., 26 avril 2005, *Sison c. Conseil*, T-110/03, T-150/03 et T-405/03, *Rec.*, II, p. 1429, points 50 à 55. (53) Arrêt *Evropaïki Dynamiki c. Commission*, précité, points 76 et 78. (54) Trib., 6 juillet 2006, *Franchet et Byk c. Commission*, T-391/03 et T-70/04, *Rec.*, II, p. 2023, point 82. (55) Arrêt *Sison c. Conseil*, (C-266/05 P), précité, point 52. (56) Trib., 21 octobre 2010, *Agapiou Joséphidès c. Commission et EACEA*, T-439/08, *Rec.*, II, p. 230, point 116, confirmé par C.J., 11 novembre 2011, *Agapiou Joséphidès c. Commission et EACEA*, C-626/10 P, non encore publié au *Recueil*. (57) Voy. l'article 11, § 1^{er}, du règlement 1049/2001. (58) Trib., 22 mai 2012, *Internationaler Hilfsfonds c. Commission*, T-300/10, non encore publié au *Recueil*, point 69. (59) Arrêt *Evropaïki Dynamiki c. Commission*, précité. (60) *Ibidem*, point 58. (61) *Ibidem*, points 79 et 80. (62) Voy., par exemple, arrêt *Suède et Turco c. Conseil*, précité, point 35. (63) *Ibidem*, point 49.

Analyse

57. — Dans un premier temps, l'institution examine si le document faisant l'objet de la demande entre dans le champ d'application de l'une des exceptions au droit d'accès prévues à l'article 4 du règlement 1049/2001 (*cf. infra*, points 66 à 86). Si tel n'est pas le cas, elle communique l'intégralité du document au demandeur.

58. — Dans le cas contraire, la seule circonstance que le document concerne un intérêt protégé par une exception ne suffit pas pour refuser l'accès⁶⁴. L'institution doit, dans un deuxième temps, vérifier si la divulgation du document porterait concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé. À cet égard, le risque d'atteinte à l'intérêt protégé doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique⁶⁵.

Dans l'affaire *Evropaïki Dynamiki c. Commission*⁶⁶, par exemple, le Tribunal a refusé que la Commission présume que la divulgation de ses demandes de devis permette à des futurs soumissionnaires de soumettre des offres manipulées et faussant la concurrence. En revanche, dans l'affaire *Agapiou c. Commission et EACEA*⁶⁷, le Tribunal a accepté que la divulgation des parties « stratégiques » d'une demande de subvention d'un projet introduite par une université porterait atteinte aux intérêts de cette université. Le Tribunal a constaté, en effet, que « les universités qui présentent une demande de subvention [...] sont en concurrence les unes par rapport aux autres, [...] que le taux d'attribution des [subventions concernées] était de un pour deux [...] et qu'il était fréquent, dans la pratique, qu'une université, dont le projet n'a pas été retenu, présente une nouvelle demande dans les années suivantes. [En conséquence], la description des projets retenus présente un intérêt certain pour les universités évincées ».

59. — En l'absence de risque réel d'atteinte à l'intérêt protégé par l'exception au droit d'accès, l'institution accordera un accès total au document demandé.

60. — En revanche, si l'institution constate que la divulgation du document porterait concrètement et effectivement atteinte à un des intérêts protégés par les exceptions, elle doit, dans un troisième temps, vérifier si le besoin de protection s'applique à l'ensemble du document ou s'il s'applique uniquement à une partie des informations contenues dans le document. En effet, le juge de l'Union exige constamment que l'institution vérifie s'il est possible d'accorder un accès partiel au document.

61. — L'exigence d'un examen concret et individuel des documents connaît, toutefois, une exception s'il est manifeste que l'accès aux documents doit être refusé ou, au contraire, accordé.

62. — Tel est le cas si les documents sont manifestement couverts dans leur intégralité par une exception au droit d'accès ou, à l'inverse, manifestement accessibles dans leur intégralité⁶⁸.

63. — Tel est également le cas dans certains domaines où, en raison de la réglementation applicable, l'institution peut justifier son

refus de divulgation sur la base de « présomptions générales », qui s'appliquent à des catégories de documents de même nature⁶⁹.

64. — Ainsi, en matière d'aide d'État⁷⁰ et de concentrations entre entreprises⁷¹, la Commission peut présumer que la divulgation des documents de son dossier administratif et, notamment, de la correspondance qu'elle a échangée avec les entreprises porterait, en principe, atteinte à la protection des objectifs de l'enquête et des intérêts commerciaux des entreprises impliquées dans la procédure. De même, compte tenu de la nature de l'activité juridictionnelle, les institutions peuvent présumer que la divulgation des mémoires qu'elles ont déposés dans une procédure juridictionnelle porterait, en principe, atteinte à la protection de cette procédure tant que celle-ci est pendante⁷². Enfin, dans le cadre des marchés publics, les institutions sont autorisées à considérer que l'accès aux offres des soumissionnaires par les autres soumissionnaires porterait, en principe, atteinte aux intérêts commerciaux des entités concernées⁷³.

65. — Ces présomptions générales ne sont, toutefois, pas irréfragables. Les demandeurs ont toujours la possibilité de démontrer que le document sollicité n'est pas couvert par la présomption ou qu'il existe un intérêt public supérieur justifiant la divulgation en vertu de l'article 4, § 2, du règlement 1049/2001⁷⁴ (*cf. infra*, points 87 et 88).

C. Les exceptions au droit d'accès aux documents

66. — Le règlement 1049/2001 prévoit une série d'exceptions à la divulgation des documents des institutions en vue de protéger des intérêts publics ou privés⁷⁵. En vertu d'une jurisprudence constante, ces exceptions doivent être interprétées et appliquées de manière stricte, de façon à ne pas tenir en échec l'application du principe de l'accès le plus large possible du public aux documents⁷⁶. En revanche, rien n'interdit aux institutions de fonder leur refus sur plusieurs exceptions de manière cumulative⁷⁷.

1. La protection de l'intérêt public

67. — Aux termes de l'article 4, § 1^{er}, du règlement 1049/2001, les institutions « refusent l'accès à un document dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public, en ce qui concerne la sécurité publique, la défense et les affaires militaires, les relations internationales, la politique financière, monétaire ou économique de [l'Union] ou d'un État membre ».

68. — Il ressort des termes impératifs de cette disposition que le refus de l'institution est obligatoire dès que la divulgation du document porterait atteinte à l'un des intérêts protégés, et ce sans devoir effectuer une mise en balance avec d'autres intérêts éventuels⁷⁸. En outre, la Cour a reconnu aux institutions une large marge d'appréciation pour évaluer le risque d'atteinte aux intérêts protégés. Il s'ensuit que son contrôle sur ce point est limité à la vé-

(64) Voy. notamment arrêt *Commission c. Technische Glaswerke Ilmenau*, précité, point 53. (65) Voy., par exemple, arrêt *Agapiou Joséphidès c. Commission et EACEA*, (T-439/08), précité, points 114 à 116 et 128. (66) Arrêt *Evropaïki Dynamiki c. Commission*, précité, point 83. (67) Arrêt *Agapiou Joséphidès c. Commission et EACEA*, (T-439/08), précité, point 128. (68) Trib., 13 avril 2005, *Verein für Konsumenteninformation c. Commission*, T-2/03, *Rec.*, II, 1121, point 75. (69) Voy. arrêt *Suède et Turco c. Conseil*, précité, point 50; arrêt *Commission c. Technische Glaswerke Ilmenau*, précité, point 54; arrêt *Suède e.a. c. API et Commission*, précité, point 74, et arrêt *Commission c. Editions Odile Jacob*, précité, point 116. (70) Arrêt *Commission c. Technische Glaswerke Ilmenau*, précité, point 61. (71) Arrêt *Commission c. Editions Odile Jacob*, précité, points 123 et 124. (72) Arrêt *Suède e.a. c. API et Commission*, précité, point 94. (73) Arrêt *Cosepuri c. EFSA*, précité, point 101. (74) Arrêt *Commission c. Technische Glaswerke Ilmenau*, précité, point 62. (75) Pour une analyse plus approfondie de ces exceptions, voy. notamment D. Adamski, « How wide is "the widest possible"? Judicial interpretation of the exceptions to the right of access to official documents revisited », *Comm. M.L.R.*, 2009, pp. 521-549. (76) Voy. notamment arrêt *Sison c. Conseil*, (C-266/05 P), précité, point 63. (77) Arrêt *Commission c. Editions Odile Jacob*, précité, point 114. (78) Arrêt *Sison c. Conseil*, (C-266/05 P), précité, point 46.

rification du respect des règles de motivation, à l'exactitude des faits et à l'absence d'erreur manifeste d'appréciation⁷⁹.

69. — La notion d'« intérêt public » est assez large. Elle couvre, par exemple, les rapports des observateurs de l'Union présents en Croatie dans la zone de Knin⁸⁰, les documents rédigés spécifiquement en vue de la négociation d'un accord international⁸¹, des rapports contenant des informations militaires sensibles⁸² ou des documents concernant le déficit et la dette publics de la Grèce⁸³. En revanche, le simple fait que certains documents contiennent des informations négatives sur la situation politique ou la protection des droits de l'homme dans un pays tiers n'implique pas nécessairement qu'ils portent atteinte à l'intérêt public⁸⁴.

2. La protection de la vie privée de l'individu

70. — La deuxième exception vise le cas où le document demandé contient des données à caractère personnel. Le règlement 1049/2001 prévoit que les institutions doivent refuser l'accès au document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à « la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, notamment en conformité avec la législation communautaire relative à la protection des données à caractère personnel »⁸⁵.

71. — On s'est longtemps interrogé sur la signification exacte de cette disposition et, en particulier, sur l'articulation entre le règlement 1049/2001 et le règlement 45/2001 en matière de données personnelles. Se fondant sur l'ancienne jurisprudence du Tribunal⁸⁶, les institutions s'attachaient à vérifier si la divulgation du document et, en particulier, des données à caractère personnel porterait concrètement et effectivement atteinte à la vie privée de la personne concernée. Cet exercice était fastidieux, puisqu'il impliquait que l'institution s'assure, fût-ce de manière superficielle, que les données contenues dans le document demandé (le nom, les coordonnées, le *curriculum vitae*, etc.) n'avaient pas déjà été rendues publiques par ailleurs, notamment par la personne concernée⁸⁷.

72. — Dans un arrêt du 29 juin 2010, *Commission c. Bavarian Lager*⁸⁸, la Cour a rectifié la position du Tribunal au motif qu'il n'avait pas suffisamment tenu compte du renvoi du règlement 1049/2001 à la législation de l'Union en matière de protection des données. La Cour a établi que, dès lors qu'une demande d'accès porte sur un document contenant des données à caractère personnel, le règlement 45/2001 devient pleinement applicable en ce qui concerne ces données.

73. — Il s'ensuit que, hormis les données personnelles que l'institution peut divulguer de sa propre initiative (telles que le nom ou la fonction des hauts fonctionnaires des institutions)⁸⁹, la communication de données à caractère personnel au demandeur d'accès au document ne peut se faire que dans les conditions prévues par le règlement 45/2001. Concrètement, le demandeur devra dé-

montrer la nécessité du transfert des données et l'institution vérifier qu'il n'existe aucune raison de penser que ce transfert pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée. En outre, si le demandeur d'accès est établi dans un pays tiers, l'institution devra vérifier qu'un niveau de protection adéquat des données personnelles est assuré dans ce pays (*cf supra*, points 21 et 22).

74. — Dans la pratique, les institutions refusent fréquemment de communiquer des données à caractère personnel. En effet, les demandeurs, habitués à être dispensés de justifier leur demande d'accès aux documents au titre du règlement 1049/2001, leur fournissent rarement les éléments nécessaires pour apprécier la nécessité du transfert des données. De ce fait, les institutions ne sont pas, non plus, en mesure de mettre en balance l'intérêt du demandeur à obtenir ces données avec l'intérêt de la personne concernée⁹⁰.

75. — Dans l'hypothèse où l'institution accepte de communiquer les données personnelles au demandeur d'accès, cette divulgation n'aura toutefois pas d'effet *erga omnes*, contrairement à celle des autres informations contenues dans le document. Il serait, en effet, contraire au régime de protection des données à caractère personnel établi par le règlement 45/2001 d'appliquer à la communication de ces données le régime de la publicité prévu par le règlement 1049/2001⁹¹.

3. La protection des intérêts commerciaux

76. — L'article 4, § 2, premier tiret, du règlement 1049/2001 permet aux institutions de refuser l'accès à un document lorsque sa divulgation porterait atteinte à la « protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle ».

77. — Les institutions appliquent cette exception lorsque les documents demandés contiennent des secrets d'affaires d'entreprises, tels que des informations relatives à la structure des coûts⁹², à la stratégie commerciale, aux montants des ventes, aux parts de marché⁹³, au fonctionnement interne de l'entreprise⁹⁴ ou à ses relations d'affaires⁹⁵. L'exception couvre aussi les informations relatives au savoir-faire des entreprises et à leur expertise communiquées dans le cadre de procédures « concurrentielles ». Les institutions refuseront ainsi de divulguer les offres soumises par les autres soumissionnaires dans une procédure de marché⁹⁶ ou les éléments « stratégiques » des demandes introduites par les autres candidats dans une procédure d'octroi de subventions de l'Union⁹⁷.

L'exception permet enfin de protéger la réputation des personnes physiques et morales⁹⁸. À ce titre, par exemple, les institutions refuseront l'accès aux clauses spécifiques d'un contrat conclu par une entreprise. Outre le fait que ces clauses sont susceptibles de

(79) *Ibidem*, point 34. (80) Trib., 3 octobre 2012, *Jurainovic c. Conseil*, T-465/09, non encore publié au *Recueil*, point 40 (pourvoi devant C.J., affaire C-576/12 P). (81) Trib., 4 mai 2012, *In 't Veld c. Conseil*, T-529/09, non encore publié au *Recueil*, point 29 (pourvoi devant la C.J., affaire C-350/12 P). (82) Trib., 7 février 2002, *Kuijjer c. Conseil*, T-211/00, *Rec.*, II, p. 485, point 60. (83) Arrêt *Thesing et Bloomberg Finance c. BCE*, T-590/10, précité. (84) Arrêt *Kuijjer c. Conseil*, précité, point 60. (85) Article 4, § 1^{er}, sous b), du règlement 1049/2001. (86) Voy. notamment Trib., 8 novembre 2007, *Bavarian Lager c. Commission*, T-194/04, *Rec.*, II, p. 4523, point 120, et Trib., 9 septembre 2009, *Brink's Security Luxembourg c. Commission*, T-437/05, *Rec.*, II, p. 3233, points 214 à 217. (87) Voy. arrêt *Agapiou Joséphidès c. Commission et EACEA*, (T-439/08), précité, points 113 à 116. (88) C.J., 29 juin 2010, *Commission c. Bavarian Lager*, C-28/08 P, *Rec.*, I, p. 6055, points 59 et s. (89) Cette divulgation d'office se fait sur la base de l'article 5, point a), du règlement 45/2001. (90) Voy. arrêt *Commission c. Bavarian Lager*, précité, point 78. (91) *Ibidem*, point 64. (92) Trib., 30 janvier 2008, *Terezakis c. Commission*, T-380/04, *Rec.*, II, p. 11, point 95. (93) Arrêt *Commission c. Éditions Odile Jacob*, précité, point 115. (94) Trib., 24 mai 2011, *NGL c. Commission*, T-109/05 et T-444/05, *Rec.*, II, p. 2479, points 140, 143 et 144. (95) Arrêt *Terezakis c. Commission*, précité, point 91. (96) Arrêt *Cosepuri c. EFTA*, précité, points 93 à 101. (97) Arrêt *Agapiou Joséphidès c. Commission et EACEA*, (T-439/08), précité, points 124 à 128. (98) Voy., par exemple, Trib., 15 janvier 2013, *Strack c. Commission*, T-392/07, non encore publié, points 223 à 228 (pourvoi en cours devant C.J., affaire C-127/13 P).

Analyse

contenir des informations relatives aux relations d'affaires de l'entreprise, leur divulgation pourrait permettre à des tiers de porter une appréciation concrète sur la manière dont l'entreprise remplit ses obligations et, par suite, de porter atteinte à sa réputation. En revanche, les clauses du contrat qui se bornent à reproduire la réglementation applicable ne sauraient tomber dans le champ de l'exception, surtout si la réglementation a fait l'objet d'une publication.

78. — L'article 4, § 2, du règlement 1049/2001 vise toutes les personnes morales, qu'elles soient privées ou publiques. L'exception s'applique donc lorsqu'il s'agit de protéger les intérêts « commerciaux », y compris les droits de propriété intellectuelle, d'entités comme une université⁹⁹ ou une organisation internationale.

4. La protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques

79. — L'exception relative à la « protection des procédures juridictionnelles » vise les documents qui ont été rédigés aux (seules) fins d'une procédure judiciaire et, en particulier, les mémoires déposés par les institutions¹⁰⁰. Il peut s'agir de procédures qui se déroulent devant les juridictions de l'Union, les juridictions des États membres, celles des pays tiers ou les tribunaux institués par une organisation internationale^{101 102}.

80. — Dans l'affaire *Suède e.a. c. API et Commission*¹⁰³, la Cour a jugé qu'il serait contraire à la bonne administration de la justice et au principe de l'égalité des armes d'autoriser la divulgation des mémoires déposés par une institution dans une procédure juridictionnelle tant que cette procédure est en cours. En revanche, une fois la procédure clôturée, il appartient à nouveau aux institutions d'effectuer un examen concret et individuel des mémoires pour déterminer si la divulgation porterait atteinte à la protection d'une procédure déterminée. Tel pourrait être le cas si la procédure clôturée est liée à une autre procédure encore pendante¹⁰⁴.

81. — L'exception relative à la « protection des avis juridiques », quant à elle, protège l'intérêt des institutions à demander et recevoir des avis francs, objectifs et complets de la part de leur service juridique¹⁰⁵. Considérant que l'activité législative des institutions exigeait un accès aux documents plus étendu que celui concernant leurs activités administratives¹⁰⁶, la Cour a jugé que le règlement 1049/2001 imposait, en principe, l'obligation de divulguer les avis rendus par le service juridique d'une institution dans le contexte d'un processus législatif¹⁰⁷. En ce qui concerne les activités administratives des institutions, la Cour a adopté une position plus nuancée. Elle estime que, tant que la procédure adminis-

trative est en cours ou que l'institution peut être amenée à adopter une nouvelle décision, par exemple en fonction de l'issue d'une procédure juridictionnelle, les institutions peuvent présumer que la divulgation des avis rendus par leur service juridique porterait atteinte à la protection de ces avis¹⁰⁸. En revanche, une fois que la procédure administrative est clôturée et que l'institution n'est plus susceptible d'adopter une nouvelle décision, les institutions doivent vérifier, dans chaque cas, si la divulgation du document demandé risque de porter concrètement et effectivement atteinte à la protection des avis juridiques¹⁰⁹.

5. La protection des activités d'inspection et d'enquête

82. — Comme nous l'avons indiqué, la Commission, dans le domaine des concentrations entre entreprises et des aides d'État, refusera l'accès aux documents de son dossier et, notamment, à la correspondance échangée avec les entreprises afin d'assurer la protection de l'enquête administrative (*cf. supra*, point 12). Dans le domaine des concentrations, ce refus peut être opposé tant pour les procédures en cours que pour les procédures déjà clôturées¹¹⁰.

83. — En principe, la Commission refusera également l'accès aux documents qu'elle a échangés avec un État membre dans le cadre d'une procédure en manquement et ce, jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour. Une telle divulgation risque, en effet, de compromettre un règlement amiable du différend entre la Commission et l'État membre¹¹¹.

84. — En ce qui concerne les audits et les enquêtes réalisées par les services de lutte antifraude de la Commission, la divulgation des documents du dossier sera refusée tant que l'enquête est en cours. Une fois celle-ci terminée, les institutions examineront, pour chaque document, si la divulgation, même dans une version rendue anonyme, risque de mettre en péril les suites de l'enquête, en donnant, par exemple, la possibilité au demandeur ou à d'autres personnes d'essayer d'influencer le résultat de l'enquête¹¹².

6. La protection du processus décisionnel

85. — L'article 4, § 3, du règlement 1049/2001 opère une nette distinction selon que la procédure décisionnelle est clôturée ou non. Ainsi, lorsque l'institution n'a pas encore adopté sa décision, elle peut refuser l'accès à ses « documents internes » si la divulgation portait atteinte au processus de décision. En revanche, le législateur a considéré que, une fois la décision adoptée, la divulgation ne pouvait *jamais* porter atteinte au processus décisionnel et que le refus ne saurait donc être autorisé. Seul l'accès aux

(99) Arrêt *Agapiou Joséphidès c. Commission et EACEA*, (T-439/08), précité, points 122 à 128. (100) Outre les mémoires déposés par les institutions, ces documents comprennent les documents internes concernant l'instruction de l'affaire en cours et les communications relatives à l'affaire entre le service opérationnel et le service juridique de l'institution ou un cabinet d'avocats (arrêt *Franchet et Byk c. Commission*, précité, point 90). (101) Trib., 3 octobre 2012, *Jurainovic c. Conseil*, T-63/10, non encore publié au *Recueil*, point 60. (102) Précisons que l'exception ne trouve à s'appliquer que si la demande d'accès aux documents est déposée auprès d'une institution ou un organe de l'Union, et non auprès de la juridiction concernée (y compris les juridictions de l'Union). En effet, dans ce dernier cas, la demande d'accès aux documents tombe en dehors du champ d'application du règlement 1049/2001 (voy. notamment *supra*, point 30). (103) Arrêt *Suède e.a. c. API et Commission*, précité, points 85 à 94. (104) *Ibidem*, points 130 à 134. (105) Arrêt *Suède et Turco c. Conseil*, précité, point 62. (106) C.J., 21 juillet 2011, *Suède c. MyTravel et Commission*, C-506/08 P, *Rec.*, I, p.6237, point 87. (107) À moins qu'il s'agisse d'un processus particulièrement sensible ou que l'avis juridique ait une portée beaucoup plus large (arrêt *Suède et Turco c. Conseil*, précité, points 68 et 69). (108) Arrêt *Commission c. Éditions Odile Jacob*, précité, points 129 à 131. (109) Arrêt *Suède c. MyTravel et Commission*, précité, points 109 à 119. Pour une analyse plus approfondie de cet arrêt, voy. D. Adamski, « Approximating a workable compromise on access to official documents : the 2011 developments in the European Courts », *Comm. M.L.R.*, 2012, pp. 521 à 558. (110) Arrêt *Commission c. Éditions Odile Jacob*, précité, point 124. Dans le domaine des aides d'État, le Tribunal a considéré que le refus de divulgation des documents du dossier ne pouvait être opposé que pour les procédures en cours (Trib., 22 mai 2012, *EnBW Energie Baden-Württemberg c. Commission*, T-344/08, non encore publié au *Recueil*, points 54 à 57. Cet arrêt, rendu quelques semaines avant l'arrêt *Commission c. Éditions Odile Jacob*, précité, fait actuellement l'objet d'un pourvoi introduit par la Commission sur ce point dans l'affaire C-365/12 P). (111) Trib., 11 décembre 2011, *Petrie e.a. c. Commission*, T-191/99, *Rec.*, II, p.3677, point 68, et Trib., 9 septembre 2011, *LPN c. Commission*, T-29/08, *Rec.*, II, p.6021, point 101. (112) Arrêt *Franchet et Byk c. Commission*, précité, points 104 à 129.

« avis » destinés à l'utilisation interne de l'institution peut être refusé dans ce cas¹¹³.

86. — Étant ici au cœur de la transparence voulue par le législateur, il est logique que, à la différence des autres exceptions, le règlement 1049/2001 exige que l'atteinte au processus décisionnel soit « grave ». En effet, l'exercice par les citoyens de leurs droits démocratiques suppose la possibilité de suivre en détail le processus décisionnel au sein des institutions. Les institutions ne peuvent donc opposer un refus du seul fait que le document porte sur un sujet sensible suivi par les médias, tel que les dépenses des parlementaires européens¹¹⁴ ou le nom des délégations auteurs de propositions dans le cadre de la réforme du règlement 1049/2001¹¹⁵.

7. L'intérêt public supérieur justifiant la divulgation

87. — En vertu de l'article 4, §§ 2 et 3, du règlement 1049/2001, l'application des exceptions au droit d'accès, à l'exclusion des exceptions relatives à la protection de l'intérêt public et de la vie privée des individus, doit être écartée s'il existe « un intérêt public supérieur [qui] justifie la divulgation du document visé ». Lorsqu'un document relève d'une exception au droit d'accès, les institutions doivent donc encore mettre en balance l'intérêt spécifique protégé par l'exception (la protection des intérêts commerciaux, des procédures juridictionnelles, des avis juridiques, des enquêtes et du processus décisionnel) et l'intérêt général à ce que le document concerné soit rendu accessible.

“La possibilité pour le demandeur de mieux faire valoir ses droits dans le cadre d'un litige ne saurait justifier la divulgation d'informations couvertes par une exception au droit d'accès”

88. — À cet égard, le juge de l'Union a constamment rappelé que l'intérêt particulier du demandeur à obtenir un document qui le concerne personnellement ne saurait constituer un « intérêt public supérieur » au sens de l'article 4, § 2, du règlement 1049/2001. Dès lors, la possibilité pour le demandeur de mieux faire valoir ses droits dans le cadre d'un litige ou d'un différend l'opposant à un tiers ne saurait, en aucun cas, justifier la divulgation d'informations couvertes par une exception au droit d'accès¹¹⁶.

D. La consultation du tiers auteur

89. — Lorsque la demande d'accès porte sur des documents émanant de tiers, le règlement 1049/2001 prévoit que l'institution consulte ce tiers afin de déterminer si l'une des exceptions au droit d'accès s'applique. Cette consultation est obligatoire sauf s'il ap-

paraît clairement que le document doit être divulgué ou qu'il ne doit pas l'être¹¹⁷.

90. — L'avis du tiers ne lie pas l'institution¹¹⁸. Celle-ci peut donc autoriser la divulgation du document contre l'avis de son auteur. Dans la pratique, cette option est assez lourde. Elle implique, en effet, que l'institution communique sa décision au tiers auteur et respecte un délai d'attente avant de transmettre le document au demandeur d'accès. Ce délai d'attente permet au tiers auteur d'introduire un recours (au fond et en référé) contre la décision de divulgation de l'institution. Dans l'hypothèse où le tiers auteur ne réagit pas dans le délai d'attente, l'institution communique le document au demandeur. Dans le cas contraire, elle suspend la communication du document au demandeur jusqu'au prononcé de la décision du Tribunal. La lourdeur de cette procédure explique pourquoi les institutions la mettent rarement en œuvre. En pratique, elles préfèrent consulter une deuxième fois le tiers auteur pour lui expliquer en détail la philosophie du règlement 1049/2001 et les raisons pour lesquelles elles estiment que le document doit être divulgué, totalement ou partiellement.

91. — La situation est différente si l'auteur du document est un État membre. Dans ce cas, la consultation est obligatoire et l'institution ne peut accorder l'accès que si l'État estime que le document n'est pas couvert par une exception au droit d'accès¹¹⁹.

4 La réforme du règlement 1049/2001

92. — La Commission a entamé une réforme du règlement 1049/2001 dans le cadre de son « Initiative européenne en matière de transparence », lancée en novembre 2005. Elle a soumis une proposition de nouveau règlement le 30 avril 2008¹²⁰, en se fondant sur les résultats de sa consultation publique de 2007¹²¹ et la jurisprudence. La Commission a ensuite soumis une nouvelle proposition pour tenir compte des modifications apportées par le Traité de Lisbonne¹²². Le 23 novembre 2011, la commission des libertés civiles du Parlement européen a convenu de fusionner les deux propositions de la Commission.

93. — La réforme du règlement 1049/2001 vise essentiellement à consolider et clarifier ce texte¹²³.

94. — La Commission propose ainsi de modifier le champ d'application du règlement 1049/2001 pour couvrir les documents de l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'Union. Sur le plan procédural, le délai de traitement des demandes confirmatives serait porté de 15 à 30 jours ouvrables, avec une prolongation éventuelle.

(113) Arrêt *Suède c. MyTravel et Commission*, précité, points 78 à 80. (114) Trib., 7 juin 2011, *Toland c. Parlement*, T-471/08, *Rec.*, II, p.2717, point 80. (115) Trib., 22 mars 2011, *Access Info Europe c. Conseil*, T-233/09, *Rec.*, II, p.1073, points 77-78 (pouvoi en cours devant C.J., affaire C-280/11 P). (116) Voy. arrêt *Franchet et Byk c. Commission*, précité, points 137 à 139, et arrêt *Agapiou Joséphidès c. Commission et EACEA*, (T-439/08), précité, point 142. (117) Arrêt *Agapiou Joséphidès c. Commission et EACEA*, (T-439/08), précité, point 95. (118) Arrêt *Terezakis c. Commission*, précité, point 60. (119) Voy. C.J., 18 décembre 2007, *Suède c. Commission*, C-64/07 P, *Rec.*, I, p. 11389, et C.J., 21 juin 2012, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds c. Commission*, C-135/11 P, non encore publié au *Recueil*, points 52 à 59, et Trib., 14 février 2012, *Allemagne c. Commission*, T-59/09, non encore publié au *Recueil*, points 27 et s. (120) Proposition de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, 30 avril 2008, COM (2008) 229 final. (121) Livre vert de la Commission, L'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne - Aperçu de la situation, 18 avril 2007, COM (2007) 185 final. (122) Proposition de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, 21 mars 2011, COM (2011)137 final. (123) Pour un exposé plus détaillé de la réforme, voy. I. Harden, « The Revision of Regulation 1049/2001 on Public Access to Documents », *European Public Law*, 2009, pp. 239-256.

Analyse

95. — En ce qui concerne les exceptions au droit d'accès, la Commission précise que l'accès aux documents liés à l'exercice de pouvoirs d'enquête est exclu jusqu'à ce que l'enquête soit clôturée ou que la décision correspondante ne puisse plus faire l'objet d'un recours. La proposition introduit également deux nouvelles exceptions au droit d'accès. La première vise à protéger les procédures de sélection du personnel des institutions. La seconde concerne la protection de l'environnement et vise à aligner le règlement 1049/2001 sur les dispositions de la Convention d'Aarhus et du règlement (CE) 1367/2006 sur l'accès à l'information dans le domaine de l'environnement¹²⁴. Enfin, il est précisé que l'exception relative à la protection des procédures juridictionnelles couvre les procédures d'arbitrage.

96. — Pour les documents émanant des États membres, la proposition prévoit que la consultation de l'État est obligatoire, sauf s'il est évident que le document doit être divulgué ou ne doit pas l'être. L'institution refusera la divulgation si l'État membre avance des motifs d'opposition tenant aux exceptions prévues par le règlement ou à des règles spécifiques similaires figurant dans sa législation nationale.

97. — La réforme du règlement 1049/2001 est au point mort depuis plus d'un an en raison des divergences entre les positions de la Commission, du Conseil et du Parlement. Au cœur de la controverse figure, notamment, la définition de la notion de « document ». Le Parlement estime que la définition retenue par la proposition est restrictive par rapport à la définition actuelle, dans la mesure où elle vise les documents « établis par une institution et formellement transmis à un ou plusieurs destinataires ou autrement enregistré, ou reçu par une institution »¹²⁵.

98. — Compte tenu du blocage des discussions, le Parlement européen a adopté, le 12 juin 2013, une « résolution sur la révision du règlement (CE) n° 1049/2001 dans l'impasse »¹²⁶. Il y invite tous les institutions, bureaux, organes et agences de l'Union à mettre en œuvre le règlement 1049/2001 et demande à la Commission de s'investir pleinement, au niveau politique et technique, pour trouver au plus vite une solution aux problèmes existants. Le Parlement invite également le Conseil à reprendre au plus vite les débats afin de pouvoir poursuivre les négociations.

C Conclusion

99. — Depuis l'entrée en vigueur du premier code de conduite à la fin de l'année 1993, une modification sensible s'est opérée dans l'administration européenne. Les institutions, qui avaient une réputation, parfois imméritée, d'opacité, ont mis en place une nouvelle culture administrative, axée sur la transparence¹²⁷.

100. — De leur côté, certaines personnes ont cru voir dans le règlement 1049/2001 une opportunité pour mieux défendre leurs intérêts. Elles ont introduit de nombreuses demandes d'accès à des documents qui les concernaient personnellement, notamment dans le cadre de leurs litiges et de leurs différends.

101. — Ces demandes donnaient, et donnent encore, des résultats peu satisfaisants. Dans la mesure où l'intérêt personnel que poursuit le demandeur est sans pertinence pour l'examen de sa demande au titre du règlement 1049/2001, les institutions sont souvent amenées à refuser l'accès aux informations sensibles qui sont précisément recherchées par le demandeur. Parfois, ces demandes aboutissent même à des situations absurdes, où l'institution doit refuser l'accès à des informations que le demandeur lui a lui-même communiquées. Ceci découle du caractère *erga omnes* de l'accès aux documents. En effet, étant donné que, une fois divulgués, les documents tombent dans le domaine public, les institutions ne peuvent autoriser l'accès à des informations sensibles concernant le demandeur sans le consentement de celui-ci.

102. — Face à de telles demandes, le juge de l'Union a constamment rappelé la finalité du règlement 1049/2001. Celui-ci a pour objectif d'accroître la transparence et le caractère démocratique des institutions européennes et de leurs décisions. Il ne vise, en aucune manière, à assurer la protection d'intérêts privés, contrairement aux droits d'accès privilégiés.

103. — Il est probable que cette jurisprudence ait influencé la nature des demandes d'accès au fil du temps. En effet, dans le milieu des années 2000, 40% des demandes d'accès étaient introduites par des organisations non gouvernementales, des *lobbyistes* et des cabinets d'avocats, alors que 42% des demandes émanaient du milieu académique et des citoyens¹²⁸. Or cette tendance s'est clairement inversée ces dernières années. En 2012, les demandes d'accès émanant de l'industrie, des groupes d'intérêts et des avocats s'élevaient à moins de 24%, alors que les demandes provenant des académiques, des citoyens et des journalistes représentaient plus de 60%¹²⁹. Le juge de l'Union aurait donc ainsi recentré le règlement 1049/2001 sur son objectif premier.

(124) Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, *J.O. L* 264 du 25 septembre 2006, p. 13. (125) Article 3, point a), de la proposition précitée COM (2008) 229 final. (126) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P7-TA-2013-271> (consulté le 8 juillet 2013). (127) M. Maes, « Le droit d'accès aux documents des institutions européennes », *Cahiers de la documentation*, 2010/4, p. 35. (128) *Ibidem*, p. 32. (129) Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2012 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, 10 juillet 2013, COM (2013) 515 final, point 8 de l'annexe.