

*La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre [politique linguistique et de traduction \[Lien\]](#).*

## **Décision dans l'affaire 2293/2008/(BB)(FOR)TN - Refus abusif de rendre publiquement accessibles les documents relatifs à la non-participation du Royaume-Uni à la Charte des droits fondamentaux**

Décision

**Affaire** 2293/2008/(BB)(FOR)TN - **Ouvert le** 08/10/2008 - **Recommandation le** 21/07/2011 - **Décision le** 17/12/2012

La plainte porte sur le refus de la Commission européenne d'accorder au plaignant l'accès aux documents relatifs à la non-participation du Royaume-Uni à la Charte des droits fondamentaux.

Après avoir estimé que la Commission n'avait pas fourni de justification suffisamment détaillée au regard de son refus de rendre ces documents accessibles au public, le Médiateur a adressé un projet de recommandation à la Commission en lui demandant d'envisager soit d'accorder l'accès aux documents en question, soit de fournir des raisons valables au regard de son refus.

La Commission a rejeté le projet de recommandation du Médiateur sans fournir de justification appropriée. Le Médiateur a, dès lors, clôturé le dossier en formulant un vif commentaire critique, dans lequel il affirmait que la Commission avait enfreint la Charte des droits fondamentaux en refusant de manière abusive de rendre publiquement accessibles les documents relatifs à la non-participation du Royaume-Uni à la Charte des droits fondamentaux. Il a fait remarquer, à cet égard, que la Commission n'avait pas motivé ce refus de manière valable et a ajouté qu'en jugeant non pertinentes certaines parties des documents, la Commission a ignoré à tort la requête du plaignant visant à obtenir l'accès à l'intégralité des documents et n'a, dès lors, pas respecté son obligation de motiver valablement son refus d'accorder cet accès. Enfin, il a déclaré que la Commission n'avait pas adopté de position constructive au regard de l'analyse détaillée et constructive du Médiateur, malgré l'importance des documents concernés pour les droits des citoyens de l'UE.



## Les antécédents de la plainte

1. La plainte porte sur le refus de la Commission européenne de faire droit à une demande d'accès du public aux documents élaborés par les services de la Commission dans le cadre de la conférence intergouvernementale qui a précédé la signature du traité de Lisbonne par les États membres, présentée par une ONG, le Service européen d'action citoyenne (ECAS). Plus précisément, l'objet des documents concernait le retrait du Royaume-Uni de la Charte des droits fondamentaux [1] .

2. Le 27 octobre 2007, ECAS a introduit la demande initiale d'accès du public aux documents conformément au règlement (CE) no 1049/2001 [2] . La Commission a envoyé sa réponse à la demande initiale le 19 décembre 2007. Elle a identifié cinq documents comme relevant du champ d'application de la demande ECAS:

1. Document JUR(2007)30329,

2. Une note complémentaire au document JUR(2007)30329,

3. Document JUR(2007)55081,

4. Document JUR(2007)30464, et

5. Une note du Secrétaire général de la Commission européenne du 15 octobre 2007.

3. La Commission a fourni un accès partiel aux documents 1 et 2. Elle a refusé tout accès aux documents 3, 4 et 5.

4. La Commission a considéré que certaines parties des documents 1 et 2, ainsi que l'ensemble du document 3, étaient couvertes par l'exception à l'accès du public prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement no 1049/2001, à savoir l'exception concernant la protection des avis juridiques. Plus précisément, elle a fait valoir qu'il était essentiel de préserver leur confidentialité afin de garantir que les avis exposés dans ces documents seraient rendus en toute indépendance et objectivité.

5. La Commission a fait valoir que les documents 4 et 5, qui étaient des notes internes relatives aux négociations d'un nouveau traité, étaient couverts par l'exception à l'accès prévue à l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement no 1049/2001, à savoir l'exception relative à la protection du processus décisionnel. Elle a fait valoir que ses services devaient être libres de soumettre des conseils et des avis à leur hiérarchie. Elle a souligné que la capacité de ses services à exprimer librement leur point de vue serait réduite si, lors de la rédaction de documents tels que ceux en l'espèce, ils devaient tenir compte de la possibilité que leurs avis et appréciations puissent être divulgués au public.

6. La Commission a finalement conclu qu'il n'y avait aucune indication d'un intérêt public à la



divulgence ultérieure des documents en question qui l'emporterait sur l'intérêt de la Commission et de ses services.

7. ECAS a présenté une demande confirmative d'accès le 11 janvier 2008, enregistrée par la Commission le 16 janvier 2008. La Commission a répondu par lettre du 5 mars 2008, confirmant sa décision antérieure de refuser l'accès du public aux documents concernés, à l'exception de certaines parties des documents 1 et 2.

8. Dans sa lettre, elle a indiqué que les documents 1, 2 et 3 avaient pour objet de fournir à la Commission des conseils sur «les différentes options juridiques» dont elle disposait dans le cadre des négociations en vue de l'adoption du traité de Lisbonne. Ces documents ont permis à la Commission de soutenir les options compatibles avec le droit de l'Union et de poursuivre l'examen d'autres questions juridiques. Elle a déclaré que la Commission devait «conserver sa capacité à recevoir des avis juridiques francs et objectifs». De l'avis de la Commission, la divulgation complète des documents réduirait sa marge de manœuvre à l'avenir en ce qui concerne les questions abordées dans ces documents, que ce soit dans le cadre du processus décisionnel ou dans le cadre d'affaires judiciaires. La Commission a poursuivi en faisant valoir que la divulgation complète des documents porterait également gravement atteinte à sa capacité à obtenir des avis juridiques indépendants à l'avenir. La divulgation complète des documents obligerait désormais le service juridique de la Commission à faire preuve de retenue et à rédiger ses avis en des termes très prudents, ce qui affecterait la capacité de la Commission à opérer efficacement dans d'éventuelles révisions futures des traités ou dans d'autres domaines d'activité.

9. La Commission a fait valoir qu'elle ne refusait pas l'accès aux documents en question uniquement en raison de leur nature d'«avis juridiques». Au contraire, les documents ont été évalués au cas par cas.

10. En ce qui concerne les documents 4 et 5, la Commission a fait valoir que leur divulgation mettrait dans le domaine public les points de vue et les évaluations de ses représentants lors de la réunion du Groupe d'experts juridiques et de la réunion tenue au niveau des ministres des affaires étrangères dans le cadre de la Conférence intergouvernementale. Ces documents ne reflètent pas nécessairement la position de l'institution, mais simplement la perception des points discutés par les représentants de la Commission. Ils n'ont jamais été rédigés avec l'intention de les communiquer aux parties à la négociation, et *a fortiori* au public. La divulgation publique de ces documents mettrait dans le domaine public la manière dont la Commission opère dans de telles négociations, révélant ainsi la stratégie de négociation de l'institution. Une telle divulgation serait très préjudiciable à la stratégie de négociation de la Commission dans les négociations futures. Le but d'avoir invoqué l'exception à l'accès est de protéger le processus décisionnel de l'institution dans des cas futurs similaires. La divulgation des documents inciterait les membres du personnel à s'abstenir de formuler par écrit des avis et des idées susceptibles de contribuer à définir la position de l'institution sur un sujet donné. Cela affecterait gravement le libre échange de vues sur une question d'une importance majeure telle que l'objet en question. Il serait donc également très préjudiciable au processus décisionnel de la Commission, notamment en ce qui concerne la nécessité de trouver une compréhension



commune entre ses services.

11. En ce qui concerne l'intérêt public à la divulgation, la Commission a reconnu la pertinence de l'argument avancé par ECAS dans sa demande confirmative, concernant le droit des citoyens de comprendre le fondement de l'opt-out. Elle fait toutefois valoir que la divulgation de ces documents n'éclairerait pas les motifs et arguments sur la base desquels le gouvernement britannique a pris sa décision concernant l'opt-out, puisqu'ils ne font tout simplement pas référence à ces motifs.

## **L'objet de l'enquête**

12. Dans sa plainte adressée au Médiateur, ECAS a allégué que:

(1) La Commission n'a pas respecté le délai prévu par le règlement (CE) no 1049/2001 pour sa réponse à la demande confirmative; et

(2) La Commission a refusé à tort de donner un accès complet aux documents concernés.

## **L'enquête**

13. La plainte auprès du Médiateur a été déposée le 12 août 2008. Le 8 octobre 2008, le Médiateur a informé la Commission de la plainte et lui a demandé de présenter un avis. La Commission a rendu son avis le 3 février 2009. ECAS a présenté ses observations le 25 mai 2009 et le 15 décembre 2009, les services du Médiateur ont procédé à une inspection des documents concernés. Le 21 juillet 2011, le Médiateur a adressé un projet de recommandation à la Commission concernant la plainte, en demandant l'avis circonstancié de la Commission pour le 30 novembre 2011. À la suite d'une prolongation du délai ainsi que de nouveaux retards, la Commission a présenté son avis circonstancié le 30 mars 2012. L'avis circonstancié a été transmis à l'ECAS, qui a présenté ses observations le 1er juin 2012.

## **Analyse et conclusions du Médiateur**

### **A. Le prétendu non-respect du délai**

#### **Arguments présentés au Médiateur**

14. ECAS a fait valoir que le délai imparti à la Commission pour répondre à la demande confirmative expirait le 27 février 2008. Toutefois, la réponse de la Commission est datée du 5 mars 2008.



15. La Commission a indiqué avoir envoyé à ECAS une lettre reconnaissant son incapacité à respecter le délai fixé par le règlement (CE) no 1049/2001 et présenté ses excuses pour ce retard.

## **L'évaluation du Médiateur**

16. Le règlement 1049/2001 exige que les demandes initiales, ainsi que les demandes confirmatives, soient traitées «immédiatement». Le règlement no 1049/2001 fixe également des délais pour le traitement des demandes d'accès aux documents: la demande initiale et la demande confirmative doivent être traitées dans un délai de 15 jours ouvrables; ce délai peut, dans des circonstances exceptionnelles, être prolongé de quinze jours ouvrables pour la demande initiale et la demande confirmative [3] .

17. ECAS a présenté une demande confirmative d'accès le 11 janvier 2008, qui a été enregistrée par la Commission le 16 janvier 2008. La Commission a prorogé le délai de réponse et a finalement répondu par lettre du 5 mars 2008, soit 35 jours ouvrables après l'enregistrement de la demande confirmative. Par conséquent, la Commission a dépassé de cinq jours le délai de réponse.

18. Le Médiateur a estimé que, bien qu'il soit louable que la Commission ait informé ECAS de son incapacité à respecter le délai de réponse à la demande confirmative, il n'en reste pas moins que la Commission a répondu à la demande confirmative après le délai légal. Il s'agit là d'un cas de mauvaise administration. Toutefois, étant donné que le cas de mauvaise administration identifié ici concerne un événement spécifique dans le passé qui ne peut plus être rectifié, le Médiateur n'a pas jugé approprié de poursuivre la question dans le cadre de son projet de recommandation.

## **B. L'allégation selon laquelle la Commission a refusé à tort l'accès intégral aux documents concernés et l'allégation connexe selon laquelle l'accès devrait être accordé**

### **Arguments présentés au Médiateur**

19. ECAS a fait valoir qu'il ne ressort pas clairement des arguments de la Commission en quoi la divulgation précise des documents serait préjudiciable au futur processus décisionnel de la Commission.

20. L'ECAS considère que le point de vue de la Commission selon lequel le public ne devrait pas avoir accès à la manière dont il fonctionne en interne pendant le processus de négociation d'une conférence intergouvernementale est très controversé. Selon ECAS, le raisonnement de la Commission impliquerait que, potentiellement, il ne serait jamais possible pour le public d'accéder aux documents relatifs à une conférence intergouvernementale. ECAS conclut que la



position de la Commission est que sa « cuisine interne » doit toujours être protégée et qu'aucun intérêt public ne peut justifier la divulgation de documents relatifs à la négociation et au processus législatif. ECAS souhaite éviter l'éventualité dans laquelle toute une classe de documents est tenue secrète au motif que les documents font partie d'une négociation. La Commission n'a pas, de l'avis d'ECAS, interprété et appliqué strictement les exceptions à l'accès du public.

**21.** ECAS a également fait valoir que la Commission n'avait pas respecté son obligation d'équilibrer véritablement l'intérêt des citoyens à accéder aux documents détenus par l'institution, et tout intérêt des institutions à préserver la confidentialité de leurs délibérations [4]. L'ECAS a déclaré que l'opt-out britannique est sans aucun doute d'intérêt public: le public a un intérêt considérable à vérifier la position ou l'absence de position du gouvernement du Royaume-Uni, des autres États membres et des institutions en ce qui concerne l'opt-out. ECAS a déclaré que les citoyens européens ont le droit de connaître les raisons pour lesquelles ils n'auront pas les mêmes droits fondamentaux au Royaume-Uni que dans les autres États membres. Le simple fait que les points de vue et l'appréciation des représentants de la Commission seront mis dans le domaine public en l'espèce ne prévaut pas sur cet intérêt. Elle a indiqué que la manière dont la Commission a conclu que l'intérêt public à la divulgation ne l'emportait pas sur l'intérêt à protéger la fourniture d'un avis juridique indépendant à la Commission n'était pas transparente. ECAS n'a pas non plus trouvé d'éléments prouvant que la Commission avait effectivement effectué un test de mise en balance.

**22.** Dans son avis, la Commission a estimé qu'elle avait expliqué en détail les raisons qui l'ont amenée à décider que la divulgation des documents concernés porterait gravement atteinte à sa capacité à recevoir des avis juridiques complets et indépendants, ainsi qu'à sa capacité de participer avec succès aux négociations lors de futures conférences intergouvernementales, sans pour autant générer un gain proportionné dans la compréhension des circonstances et des raisons qui sous-tendent la décision du gouvernement britannique de se retirer de la charte des droits fondamentaux. La Commission a de nouveau souligné que les documents concernés n'éclairaient pas les raisons ou les arguments qui ont conduit le gouvernement britannique à prendre sa décision. La Commission a déclaré qu'elle ne refusait pas l'accès à toute une catégorie de documents relatifs aux négociations dans les conférences intergouvernementales. Au contraire, sa décision reposait sur une analyse spécifique et individuelle des documents concernés.

**23.** La Commission a indiqué qu'elle était au courant de l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire *Turco* [5], dans lequel la Cour a déclaré que l'ouverture accrue du processus législatif permet aux citoyens de participer plus étroitement au processus décisionnel et garantit que l'administration jouit d'une plus grande légitimité et qu'elle est plus efficace et plus responsable devant les citoyens dans un système démocratique. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, la Commission a considéré que les documents concernés n'éclairaient pas les motifs ou arguments sur la base desquels le gouvernement britannique a pris sa décision. En outre, les documents ne concernent pas un processus législatif ordinaire, mais des négociations dans le cadre d'une conférence intergouvernementale. Elle a rappelé que dans l'affaire *Turco*, la Cour a jugé que l'institution pouvait refuser de divulguer « *un avis juridique spécifique* [...]



*revêtant un caractère particulièrement sensible ou ayant une portée particulièrement large qui va au-delà du cadre du processus législatif en question » [6] .*

**24.** Dans ses observations relatives à l'avis de la Commission, ECAS a noté la référence de la Commission à l'arrêt *Turco* et au droit de refuser l'accès à « *un avis juridique spécifique [...] étant de nature particulièrement sensible ou ayant une portée particulièrement large qui va au-delà du contexte du processus législatif en question* » [7] . ECAS estime toutefois que la Commission n'a pas démontré comment cela s'appliquerait aux documents concernés.

**25.** ECAS a également réitéré qu'elle n'avait trouvé aucun élément prouvant que la Commission avait effectué un test de mise en balance. ECAS a souligné que, dans l'arrêt *Turco* , la Cour a déclaré qu'« *il incombe à [l'institution] de vérifier l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation* » [8] et qu'« *il appartient à [l'institution] de mettre en balance l'intérêt particulier à protéger par la non-divulgation du document concerné et, notamment, l'intérêt public à ce que le document soit rendu accessible au regard des avantages qui en découlent, comme indiqué au considérant 2 du règlement (CE) no 1049/2001, du fait d'une ouverture accrue, en ce sens que cela permet aux citoyens de participer plus étroitement au processus décisionnel et garantit que l'administration jouit d'une plus grande légitimité et qu'elle est plus efficace et plus responsable devant les citoyens dans un système démocratique*» [9] La Cour a ajouté que cela revêt une importance particulière lorsque l'institution agit en sa qualité législative. ECAS considère que le raisonnement en faveur d'une divulgation plus large s'applique également à la législation émanant de conférences intergouvernementales et pas seulement à ce que la Commission appelle un « *processus législatif ordinaire* ».

**26.** ECAS soutient en outre que l'intérêt public à la divulgation va au-delà de la compréhension des circonstances et des raisons qui sous-tendent la décision du gouvernement britannique de se retirer de la Charte. Il appartient aux citoyens de décider si les documents sont pertinents ou non.

## **L'évaluation du Médiateur aboutissant à un projet de recommandation**

### *Remarques préliminaires*

**27.** Selon la jurisprudence, un examen en trois étapes doit être effectué pour déterminer si l'article 4 du règlement no 1049/2001 justifie la non-divulgation des documents demandés [10] .

**28.** Premièrement, il convient de déterminer si les documents relèvent effectivement de la catégorie couverte par les exceptions invoquées. En l'espèce, la Commission s'est fondée sur l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, et sur l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa. L'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, ne peut s'appliquer que si les documents contiennent des « *avis juridiques* ». L'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, ne peut s'appliquer que si les documents contiennent des « *avis à usage interne* ».



**29.** Deuxièmement, il convient de déterminer si la divulgation des documents contenant des avis juridiques et la divulgation des documents contenant des avis à des fins d'utilisation interne porteraient respectivement atteinte à la protection des avis juridiques (article 4, paragraphe 2, deuxième tiret), ou porteraient gravement atteinte au processus décisionnel de l'institution (article 4, paragraphe 3). En résumé, un «test de préjudice» doit être effectué.

**30.** Troisièmement, s'il est établi que la divulgation publique d'un document porterait préjudice aux intérêts concernés, l'institution doit vérifier, en procédant à une mise en balance, s'il existe néanmoins un intérêt public supérieur justifiant la divulgation.

**31.** Le Médiateur a souligné que, lorsqu'une institution répond à des demandes d'accès à des documents relatifs à l'adoption de la législation de l'UE, et en particulier lorsqu'elle analyse l'existence d'un intérêt public supérieur à la divulgation de documents relatifs à l'adoption de la législation de l'Union, l'institution doit garder à l'esprit l'importance très particulière que l'accès aux documents relatifs à l'adoption de la législation de l'Union peut avoir pour les citoyens dans un ordre juridique démocratique tel que celui de l'UE. L'ouverture en ce qui concerne l'accès aux documents relatifs à l'adoption de la législation de l'Union contribue au renforcement de la démocratie en permettant aux citoyens de suivre en détail le processus décisionnel au sein des institutions participant aux procédures législatives, et ainsi de contrôler toutes les informations pertinentes qui ont constitué la base d'un acte législatif particulier. Cela leur permet de connaître et de comprendre les différentes considérations qui sous-tendent la législation qui affectera leur vie [11]. Cette ouverture est, en somme, une condition préalable à l'exercice effectif des droits démocratiques des citoyens de l'UE. Par souci de clarté, le Médiateur a également souligné que l'importance particulière de la transparence en ce qui concerne la législation ne saurait, de toute évidence, servir d'argument en faveur d'une moindre transparence en ce qui concerne l'application administrative de la législation.

**32.** Le Médiateur a estimé que les considérations qui précèdent étaient de la plus haute importance en ce qui concerne les documents qui constituent la base des traités de l'UE, qui sont parfois appelés «législation primaire» ou, de fait, comme étant une charte constitutionnelle [12]. En l'espèce, les documents en question concernent l'adoption du traité de Lisbonne, et en particulier le statut juridique de la charte des droits fondamentaux. Le Médiateur a estimé que l'accès aux documents montrant comment le traité de Lisbonne est né est important pour la compréhension du traité par les citoyens et renforce la légitimité vis-à-vis des citoyens, non seulement de la Charte elle-même, mais aussi du droit de l'UE et de l'UE en général. Le Tribunal a également souligné que l'importance, pour les citoyens de l'Union, de la question à laquelle se rapportent les documents demandés joue un rôle lorsqu'il s'agit de déterminer si la divulgation desdits documents causerait réellement un préjudice [13]. Le traité de Lisbonne est, sans aucun doute, de la plus haute importance pour les citoyens.

**33.** Le Médiateur a également rappelé, à propos de ce qui précède, que le considérant 2 du règlement no 1049/2001 indique que l'ouverture permet aux citoyens de participer plus étroitement au processus décisionnel et garantit que l'administration jouit d'une plus grande légitimité et qu'elle est plus efficace et plus responsable devant les citoyens dans un système démocratique. Le considérant 2 du règlement no 1049/2001 indique également que l'ouverture



contribue également au renforcement des principes de démocratie et de respect des droits fondamentaux énoncés à l'article 6 du traité UE et dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

**34.** En outre, l'article 12 du règlement no 1049/2001 souligne l'importance particulière de fournir l'accès aux documents établis dans le cadre de procédures d'adoption d'actes, tels que le traité de Lisbonne, juridiquement contraignants dans ou pour les États membres, en précisant que, sous réserve des règles d'exception à l'accès, ces actes sont rendus directement accessibles au public sous forme électronique ou par l'intermédiaire d'un registre.

**35.** Sur la base de ce qui précède, l'argument de la Commission, lorsqu'elle fait référence à l'affaire *Turco* [14], selon laquelle les documents en question ne concernent pas un processus législatif ordinaire, mais des négociations dans le cadre d'une conférence intergouvernementale, est un argument en faveur — et non un argument contre — l'accès du public. Dans le même ordre d'idées, la question de savoir si les documents en question peuvent ou non éclairer la question très spécifique *des* raisons pour lesquelles le gouvernement britannique a décidé de renoncer à la Charte des droits fondamentaux n'est pas pertinente. Ce qui est pertinent, c'est que les documents en l'espèce mettent en lumière divers aspects du processus d'adoption de la législation de l'UE, en l'occurrence la législation primaire de l'Union.

**36.** En ce qui concerne l'exercice de mise en balance déterminant l'existence d'un intérêt public supérieur à la divulgation d'un document, le Médiateur a souligné qu'il est certain qu'un demandeur peut et doit porter des questions d'intérêt public à la divulgation à l'attention de l'institution concernée, afin d'aider l'institution à déterminer s'il existe un intérêt public supérieur justifiant la divulgation. Toutefois, cela n'exclut pas l'institution concernée de prendre en considération, d'*office*, d'autres questions d'intérêt public possibles dans le cadre de l'exercice de mise en balance. Cela est d'autant plus important que le demandeur ne saura pas, lors de la présentation d'une demande d'accès du public, le contenu spécifique des documents. Toutefois, l'institution détenant les documents connaît bien le contenu spécifique des documents. L'institution est donc mieux à même d'évaluer toutes les questions possibles liées à l'intérêt du public à la divulgation des documents. En résumé, si l'institution estime que la divulgation d'un document porterait préjudice à un intérêt protégé par le règlement no 1049/2001, il est bon que l'institution s'adresse d'*office* à la question de savoir s'il existe un intérêt public supérieur justifiant la divulgation [15].

**37.** Il convient de souligner qu'il n'est pas nécessaire de passer à la deuxième étape (le test du préjudice) si la première étape (document relevant d'une catégorie protégée) n'est pas respectée et qu'il n'est pas nécessaire de passer à la troisième étape (l'exercice de mise en balance) si la deuxième étape n'est pas respectée.

## **La protection des avis juridiques — article 4, paragraphe 2, deuxième tiret**

**38.** Le Médiateur, après avoir examiné les documents 1 à 3, a d'abord précisé que le document



1 se compose en fait de deux documents: Le premier (document 1) est une note datée du 6 juin 2007, qui expose principalement l'ordre du jour de la Commission en vue de la prochaine conférence intergouvernementale. Le deuxième (document 1a) est une note jointe au document 1, analysant différents aspects du traité proposé, y compris la Charte. Le Médiateur a estimé que les documents 1a, 2 et 3 peuvent certainement être considérés comme contenant des «conseils juridiques». Toutefois, le Médiateur est resté convaincu que c'est le cas pour le document 1.

**39.** En ce qui concerne le critère du préjudice, c'est-à-dire la question de savoir si la divulgation des documents porterait atteinte à la protection des avis juridiques, le Médiateur a souligné que le fait que le service juridique ait marqué le document comme «confidentiel» lors de sa rédaction est pertinent, mais n'est pas déterminant. Il convient de souligner, à cet égard, que, s'il est important et pertinent que le service juridique ait marqué certains des documents comme «confidentiels» au moment de leur rédaction, l'analyse de la question de savoir si un préjudice à un intérêt légitime résultera de l'accès du public aux documents doit être entreprise chaque fois qu'une demande d'accès du public est faite. Une telle analyse doit être fondée sur le préjudice qui résulterait de la divulgation publique des documents au moment où la demande de publication a été faite et analysée, et non au moment où les documents ont été rédigés. Il convient de souligner qu'un document qui peut être confidentiel au moment de sa rédaction, parce qu'il concerne par exemple des négociations en cours, peut cesser de l'être ultérieurement, par exemple lorsque les négociations en question ont pris fin.

**40.** Le Médiateur a admis que l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, englobe la nécessité de garantir qu'une institution puisse recevoir des avis juridiques francs, objectifs et complets. [16] Toutefois, la Cour de justice a souligné que, pour pouvoir invoquer le risque d'atteinte à un intérêt en tant que motif de refus de l'accès du public, ce risque doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique [17]. Il ne suffit pas, à cet égard, de faire valoir de manière générale et abstraite, et sans argumentation étayée, que l'intérêt de l'institution sera lésé par la divulgation publique d'un document contenant des avis juridiques.

**41.** La Commission a fait valoir que la divulgation complète des documents 1 à 3 réduirait sa «*marge de manœuvre*» à l'avenir en ce qui concerne «*la question examinée dans ces documents*», que ce soit dans le cadre de la prise de décision ou dans le contexte des affaires de la Cour [18]. Le Médiateur a noté que, dans l'affaire *Turco*, la Cour a déclaré que l'accès à un avis juridique relatif à un processus législatif ne peut être refusé que si l'avis juridique est de *nature particulièrement sensible ou d'une portée particulièrement large qui va au-delà du contexte du processus législatif en question* [19]. La logique de la position de la Cour est particulièrement convaincante et puissante. La formulation de différents avis, y compris des avis juridiques, est inhérente à un processus législatif. Il ne peut être considéré comme préjudiciable au processus législatif que ces opinions soient exprimées et rendues publiques. En effet, la publication de tels avis juridiques renforce et légitime le processus législatif. En tant que telle, la Cour a implicitement reconnu, dans l'affaire *Turco*, qu'il convient de distinguer les avis juridiques fournis en ce qui concerne la *formulation* de la législation (le processus législatif lui-même) et, par exemple, les avis juridiques concernant l'*application* future de cette législation dans des situations concrètes (avis juridiques au-delà du champ d'application du



processus législatif). [20] Les documents en l'espèce portent sur des avis relatifs à la *formulation* de la législation. Si l'avis juridique contenu dans les documents concerne certainement une question d'une grande importance — le traité de Lisbonne — il n'est pas évident que l'avis juridique va « *au-delà du cadre du processus législatif en question* ».

**42.** Même si certains aspects de l'avis juridique devaient être considérés comme allant « *au-delà du cadre du processus législatif en question* », le Médiateur ne pouvait, en tout état de cause, voir comment, concrètement, la divulgation de documents au public relatifs à l'adoption d'un traité réduirait à l'avenir la « *marge de manœuvre* » de la Commission, même en ce qui concerne les questions relatives à l'application concrète de ces règles [21]. La Commission n'aurait pas non plus avancé d'argument suggérant que les documents en cause présentent, selon les termes de *l'affaire Turco*, un caractère particulièrement sensible.

**43.** En ce qui concerne la crainte de la Commission que son personnel doive faire preuve d'autoréservation et rédiger des avis en des termes (trop) prudents si les documents dans lesquels leur point de vue est exposé sont divulgués au public, le Médiateur a fait observer que cette préoccupation semble reposer sur la *présomption* erronée selon laquelle les documents seront divulgués *même s'ils* contiennent des opinions qui porteraient préjudice aux intérêts légitimes s'ils étaient divulgués au public. En effet, si un document devait contenir quelque chose dont la divulgation porterait atteinte à des intérêts légitimes, le règlement no 1049/2001 permettrait de refuser l'accès du public à ce document. La solution à la crainte que le personnel ne s'exprimerait pas librement est donc inhérente au règlement no 1049/2001. La Commission peut et doit prendre des mesures pour rassurer son personnel sur le fait que le règlement 1049/2001, appliqué correctement, protège leur capacité à exprimer librement leur point de vue. En informant correctement son personnel des règles applicables en matière d'accès aux documents, ainsi que des limites juridiques à l'accès du public qui y sont inhérentes, la Commission serait en mesure d'éviter le risque d'autolimitation de la part de son personnel [22].

**44.** Sur la base de ce qui précède, le Médiateur a estimé que, en l'espèce, la Commission n'avait pas encore fourni d'arguments suffisamment concrets et étayés qui justifieraient l'invocation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, pour refuser l'accès à tous les éléments non divulgués des documents 1, 1a, 2 et 3.

*Avis à usage interne — Article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa*

**45.** Après avoir inspecté les documents 4 et 5, le Médiateur a conclu qu'ils contenaient des avis destinés à un usage interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de la Commission.

**46.** En ce qui concerne les avis à usage interne, le critère du préjudice doit également, pour que l'accès soit refusé, conclure que le risque d'atteinte à l'intérêt protégé est raisonnablement prévisible et non purement hypothétique [23]. Le Médiateur n'a pas considéré que la Commission avait expliqué en quoi la divulgation de documents « *ne reflète pas nécessairement la position de l'institution* » mais simplement « *la perception propre des représentants de la*



*Commission des points discutés* » porterait atteinte à son processus décisionnel. Les documents contenant des avis à usage interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires ne « *reflètent jamais nécessairement* » l'avis d'une institution.

**47.** En outre, comme l'a souligné le Tribunal, un document élaboré au stade de la proposition législative est destiné à être examiné et n'a pas pour objet de rester inchangé. L'opinion publique est parfaitement en mesure de comprendre qu'une institution qui produit un tel document est susceptible d'en modifier le contenu par la suite [24]. C'est également dans la nature du débat démocratique que les opinions exprimées au stade de la proposition de loi peuvent faire l'objet de commentaires positifs et négatifs de la part du public et des médias [25]

**48.** En outre, si le raisonnement de la Commission concernant des documents qui ne reflètent pas nécessairement la position de l'institution devait être jugé suffisant pour refuser l'accès, cela impliquerait que tous les avis destinés à un usage interne, quel que soit leur contenu spécifique, ne seraient jamais divulgués. Un tel point de vue irait clairement à l'encontre du libellé et du sens de l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, de la relation no 1049/2001, qui ne permet la non-divulgence de tels avis que si et lorsque la divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel de l'institution.

**49.** Il convient également de garder à l'esprit que l'objectif même du règlement no 1049/2001 est de permettre aux citoyens de prendre conscience, dans toute la mesure du possible, du fonctionnement de l'administration publique de l'Union, qui agit au nom des citoyens. En tant que tel, son objectif même est de permettre l'accès à différents points de vue, à l'intérieur et à l'extérieur des institutions, ce qui permet à une institution d'adopter une position éventuelle. En tant que tel, l'argument selon lequel *la divulgation révélerait «la perception par les représentants de la Commission des points discutés* » ne saurait constituer un motif de non-divulgence. Au contraire, le Médiateur a souligné une fois de plus que la divulgation de telles perceptions était l'objectif même de la divulgation.

**50.** Le Médiateur a estimé qu'il en allait de même pour l'argument de la Commission selon lequel les documents révèlent sa stratégie de négociation. Premièrement, il convient de souligner avec force que l'objectif même des règles d'accès du public est de révéler le fonctionnement des institutions, permettant ainsi aux citoyens de comprendre la manière dont les décisions sont prises, en leur nom. Cette ouverture génère et maintient la légitimité des institutions et de l'UE aux yeux des citoyens.

**51.** Le Médiateur n'a pas exclu que la révélation d'une stratégie de négociation (en particulier pendant les négociations en cours) puisse porter atteinte aux intérêts de l'UE et, par extension, de ses citoyens, lorsque ces négociations concernent des accords internationaux entre l'UE et des pays tiers. Toutefois, il convient de souligner que, en l'espèce, les «négociations» en cause concernaient la négociation conduisant à l'adoption du droit primaire et/ou constitutionnel de l'Union. En tant que telles, les négociations en question devraient, correctement classées, être considérées comme faisant partie du processus législatif. Comme indiqué aux points 34 et 35 ci-dessus, il est particulièrement important que les documents établis dans le cadre d'un tel



processus soient rendus publics. Le Médiateur a estimé qu'il était encore plus logique de permettre l'accès aux documents conduisant à l'adoption d'une législation qui *ouvre* le processus législatif. En effet, le traité de Lisbonne lui-même reconnaît les avantages de l'ouverture du processus législatif. Il prévoit, par exemple, que le Conseil se réunit en public lors de l'examen et du vote d'un projet d'acte législatif [26] .

**52.** En outre, l'argument de la Commission selon lequel les documents n'auraient jamais été rédigés dans l'intention de les communiquer aux parties à la négociation et *a fortiori* au public ne constituerait pas une raison valable de refuser l'accès. Si seuls les documents rédigés «dans l'intention» d'être communiqués au public devaient être divulgués, il n'y aurait pas lieu d'appliquer le règlement (CE) no 1049/2001.

**53.** En ce qui concerne l'argument de la Commission selon lequel la divulgation des documents dissuaderait les membres du personnel de formuler par écrit des avis et des idées susceptibles de contribuer à définir la position de l'institution sur un sujet donné, le Médiateur a renvoyé au point 43 ci-dessus et à son explication selon laquelle cette préoccupation repose sur une présomption selon laquelle le règlement 1049/2001 ne serait pas correctement appliqué. En ce qui concerne l'exception à l'accès prévue à l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, le Médiateur a développé ce raisonnement en se référant à sa décision dans l'affaire 355/2007/(TN)FOR. [27] Dans cette affaire, le Médiateur a donné des exemples de situations particulières dans lesquelles l'accès peut être refusé sur la base de l'exception prévue à cet article, en utilisant comme point de départ le raisonnement du Tribunal de première instance dans l'affaire *MyTravel* . [28] Le Médiateur a conclu qu'un risque pour la capacité décisionnelle d'une institution pouvait survenir si l'institution divulguait des documents contenant des autocritiques, comme dans l'affaire *My Travel* , mais peut-être aussi lors de la divulgation de documents contenant des opinions spéculatives ou controversées [29] .

**54.** En l'espèce, le Médiateur a considéré que la Commission n'avait pas fourni d'arguments dûment motivés, selon lesquels, par exemple, les documents contenaient des opinions autocritiques, spéculatives ou controversées, ce qui justifierait une exception à l'accès en vertu de l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa. Il convient de souligner à cet égard qu'une exception à l'accès en vertu du présent article n'est possible que lorsqu'il peut être démontré que la divulgation porterait *gravement atteinte au* processus décisionnel de l'institution.

**55.** Enfin, le Médiateur a estimé que la méthode utilisée par la Commission pour examiner la possibilité d'accorder un accès partiel semblait incorrecte. La Commission semble n'avoir publié que les parties des documents qu'elle a jugées manifestement inoffensives (comme sa décision de divulguer le chef de lettre du document 1). De l'avis du Médiateur, la Commission aurait dû chercher à identifier les parties des documents qui *causeraient un préjudice* s'ils étaient libérés, puis effacer ces mots ou phrases spécifiques. Il aurait alors dû donner accès à toutes les parties restantes des documents.

**56.** Le Médiateur a de nouveau souligné que, pour que toute exception à l'accès du public soit applicable, l'institution concernée doit fournir une motivation suffisamment détaillée. La Commission ne l'avait pas fait en l'espèce [30] .



**57.** À la lumière de ce qui précède, le Médiateur a constaté que la Commission avait commis un cas de mauvaise administration dans le traitement de la demande d'accès aux documents présentée par les OCE. Il adresse donc à la Commission le projet de recommandation suivant:

*La Commission devrait envisager de donner accès aux documents en question ou fournir des raisons valables de ne pas le faire.*

## **Les arguments présentés au Médiateur après son projet de recommandation**

**58.** Dans son avis circonstancié sur le projet de recommandation, la Commission a fait valoir que les cinq documents ne relevaient pas, dans leur intégralité, du champ d'application de la demande confirmative. De l'avis de la Commission, seules certaines parties des documents (1), (4) et (5) sont pertinentes pour la demande du plaignant. Par conséquent, en ce qui concerne ces documents et en réponse à la recommandation du Médiateur, la Commission n'a examiné que si le refus d'accorder l'accès aux parties pertinentes de ces documents était justifié ou non. La Commission a également indiqué qu'elle avait réévalué entièrement les parties des documents (2) et (3) qui n'avaient pas été retenues.

**59.** Après avoir réexaminé l'ensemble des documents (2) et (3), ainsi que les parties «pertinentes» des documents (1), (4) et (5), la Commission a soutenu qu'il était justifié de refuser l'accès aux «parties pertinentes» du document (1), aux parties du document (2), ainsi qu'au document (3) dans son intégralité. La Commission a fait valoir que leur divulgation porterait atteinte à sa capacité à recevoir des avis juridiques complets et indépendants, ainsi qu'à sa marge de manœuvre à l'avenir en ce qui concerne la question examinée dans ces documents, que ce soit dans le cadre de décisions qu'elle devra adopter ou dans le contexte d'affaires judiciaires.

**60.** En ce qui concerne la conclusion du Médiateur selon laquelle une partie du document (1), consistant en une note datée du 6 juin 2007, ne contient pas d'«avis juridique», la Commission a fait valoir que cette partie du document (1) ne relevait pas du champ d'application de la demande confirmative, comme expliqué dans sa décision confirmative du 5 mars 2008.

**61.** En ce qui concerne les parties pertinentes retenues du document (4), constituées d'un point, et du document (5), consistant en un seul point, la Commission a considéré que, à la lumière de l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-506/08 P [31], l'accès ne pouvait plus être refusé sur le fondement de l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement 1049/2001. La Commission a également noté que certaines parties de la première page du document (5) sont également pertinentes en ce qui concerne la Charte. Par conséquent, en ce qui concerne ces «parties pertinentes» des documents (4) et (5), la Commission accepte le projet de recommandation du Médiateur en accordant l'accès au plaignant.

**62.** Dans ses observations sur l'avis circonstancié de la Commission, ECAS a fait valoir, en



résumé, que, malgré le fait que l'analyse et le raisonnement circonstancié du Médiateur l'ont amené à conclure que la Commission devait reconsidérer l'accès aux documents en question ou fournir des raisons valables de ne pas le faire, la Commission, à l'exception des documents (4) et (5), s'est contentée de réaffirmer la position rejetée par le Médiateur dans son projet de recommandation. Selon l'ECAS, à l'exception d'un point, la Commission n'a fait aucune référence aux arguments du Médiateur ni expliqué les motifs de leur rejet. En particulier, rien n'indique que la Commission ait procédé à l'examen en trois étapes prévu par le Médiateur.

**63.** ECAS a fait valoir que la position avancée par la Commission à l'égard de sa «marge de manœuvre» est le même que celui qu'elle a utilisé dans sa décision confirmative du 5 mars 2008. La Commission persiste néanmoins sur cette question, bien que le Médiateur ait jugé cet argument injustifié en raison de son caractère purement hypothétique.

**64.** Selon ECAS, la dernière étape de l'examen en trois étapes est particulièrement pertinente en l'espèce. De l'avis de la Cour des comptes, la Commission n'a pas démontré qu'elle avait procédé à la mise en balance pour établir que, même si les documents concernés sont couverts par une exception à l'accès, il existe ou non un intérêt public supérieur justifiant la divulgation. Dans son arrêt dans l'affaire T-233/09, le Tribunal a observé que *«pour que les citoyens puissent exercer leurs droits démocratiques, ils doivent être en mesure de suivre en détail le processus décisionnel au sein des institutions participant aux procédures législatives et d'avoir accès à toutes les informations pertinentes»*. ECAS a fait valoir que, si tel est le cas pour le droit dérivé, cet argument est encore plus pertinent en ce qui concerne le droit primaire de l'UE. Il est donc difficile pour la Commission de justifier en quoi il est plus important de restreindre l'accès aux documents concernés que d'informer les citoyens de l'Union pourquoi leurs droits en vertu de la Charte n'ont aucun effet au Royaume-Uni.

**65.** Selon ECAS, la décision de la Commission de divulguer partiellement deux documents n'a que peu ou pas de valeur essentielle, étant donné que les paragraphes divulgués fournissent des informations insuffisantes pour comprendre quoi que ce soit au sujet de la procédure. De l'avis de la Cour des comptes, si aucune conclusion ne peut être tirée des informations divulguées, il ne s'agit essentiellement pas d'une divulgation partielle, mais d'un geste.

**66.** En ce qui concerne les documents (1) et 1 bis, ECAS est confus par l'argument de la Commission selon lequel il ne relevait pas du champ d'application de la demande confirmative, étant donné que l'analyse du document par le Médiateur suggère qu'elle était effectivement pertinente pour la demande d'accès de la Cour des comptes. Enfin, ECAS déclare que le temps qu'il a fallu à la Commission pour agir à chaque étape du processus est un sujet de grave préoccupation.

**67.** À la suite de l'envoi de ses observations sur l'avis circonstancié de la Commission, ECAS a écrit au Médiateur pour l'informer qu'il souhaitait obtenir une décision définitive du Médiateur à ce sujet.

## **Évaluation du Médiateur après son projet de recommandation**



**68.** Le Médiateur rappelle qu'en principe, tous les documents détenus par les institutions devraient être accessibles au public. Le règlement no 1049/2001 vise à donner le plus grand effet possible à ce droit d'accès du public aux documents. [32] Comme déjà indiqué dans le projet de recommandation du Médiateur (points 31 et 32 ci-dessus), l'ouverture à l'égard de l'accès aux documents relatifs à l'adoption de la législation de l'Union revêt une importance toute particulière. En l'espèce, les documents en cause portent sur l'adoption du traité de Lisbonne, et notamment sur le statut juridique de la charte des droits fondamentaux. L'accès aux documents montrant comment le traité de Lisbonne est né est important pour la compréhension du traité par les citoyens et renforce la légitimité vis-à-vis des citoyens, non seulement du traité et de la charte, mais aussi du droit de l'UE et de l'UE en général.

**69.** Le Médiateur rappelle en outre que les exceptions à l'accès du public doivent être interprétées et appliquées strictement [33] .

**70.** Le Médiateur se félicite que la Commission ait décidé d'accorder un accès supplémentaire aux documents (4) et (5). Toutefois, l'approche suivie par la Commission lors de l'analyse de ces documents, ainsi que le document (1), soulèvent un grave problème de procédure . La Commission s'est autorisée, en ce qui concerne les documents (1), (4) et (5), à déterminer unilatéralement quelles parties de ces documents sont «pertinentes» pour la demande du plaignant. Le Médiateur souligne à cet égard que, en vertu du règlement (CE) no 1049/2001, il n'existe pas de «parties pertinentes» d'un document dans les cas où les documents auxquels l'accès a été demandé étaient clairement identifiés. En principe, tous les documents détenus par les institutions sont accessibles dans leur intégralité.

**71.** Le Médiateur note que, si une demande n'est pas suffisamment précise pour permettre à l'institution d'identifier les documents - *dans leur intégralité* - pertinents pour la demande [34] , l'institution devrait consulter le demandeur sur la question [35] . La Commission ne semble pas avoir porté une telle préoccupation à l'attention du plaignant en ce qui concerne la demande d'accès en cause dans la présente affaire [36] .

**72.** En outre, si une demande d'accès porte sur un document très long, l'institution peut à nouveau consulter le demandeur en vue de trouver une solution équitable [37] . Selon le Médiateur, une telle solution pourrait être que l'institution, sur la base de motifs justifiés convenus avec le requérant, n'aurait qu'à analyser des parties du très long document. Le Médiateur souligne toutefois qu'une telle solution doit être trouvée en coopération avec le requérant. Le Médiateur note que les documents en l'espèce ne sont pas très longs.

**73.** Après avoir exclu l'applicabilité de ce qui précède à la présente affaire, le Médiateur souligne que le seul motif valable de refus d'accès à une partie d'un document est celui où l'une des exceptions à l'accès, énoncées à l'article 4 du règlement 1049/2001, est applicable. Par conséquent, le fait que des parties d'un document puissent être considérées comme «non pertinentes» aux yeux de l'institution ne constitue pas une raison valable de refuser l'accès à ces parties . Le Médiateur note que la Commission n'a pas soutenu qu'une exception à l'accès serait applicable aux parties «non pertinentes» des documents (1), (4) et (5). Le refus de la



Commission de donner accès à des parties «non pertinentes» des documents est donc erroné.

**74.** En ce qui concerne les aspects de fond de l'affaire, le Médiateur note que, dans son projet de recommandation à la Commission, il a procédé à une analyse approfondie des arguments de la Commission pour refuser l'accès en l'espèce, en fournissant des raisons détaillées et constructives, fondées sur la jurisprudence applicable, pour justifier la conclusion selon laquelle ces arguments n'étaient pas suffisamment concrets et étayés pour justifier une exception à l'accès du public. Le Médiateur a invité la Commission à donner accès aux documents en question ou à fournir des raisons valables de ne pas le faire.

**75.** Le Médiateur constate donc avec une vive déception que, dans son avis circonstancié, la Commission se contente de réaffirmer ses raisons insuffisantes antérieures d'appliquer l'exception à l'accès à la protection des avis juridiques aux documents (1) [38], (2) et (3): il réaffirme que la divulgation complète de ces documents porterait atteinte à sa capacité à recevoir des avis juridiques complets et indépendants, ainsi qu'à sa marge de manœuvre à l'avenir en ce qui concerne la question examinée dans ces documents.

**76.** Le Médiateur estime qu'il n'est pas nécessaire de reprendre le raisonnement détaillé déjà fourni pour répondre aux arguments de la Commission à cet égard (voir points 41 à 43 ci-dessus). Il souhaite toutefois clarifier un point de préoccupation important en ce qui concerne le fait que les arguments de la Commission semblent reposer sur la crainte de créer un précédent pour les documents à rédiger à l'avenir, plutôt que sur le contenu des présents documents. Étant donné que les documents concernés ne semblent pas, selon le Médiateur, contenir quelque chose dont la divulgation porterait directement atteinte à la protection des avis juridiques en cause, la Commission semble de nouveau fonder son raisonnement sur le fait que, si ces documents sont divulgués, elle devra également divulguer, à l'avenir, des documents contenant des avis juridiques sensibles, c'est-à-dire des avis juridiques qui, s'ils sont divulgués, pourraient effectivement porter atteinte à l'intérêt protégé. Le Médiateur rappelle une fois de plus (voir point 43 ci-dessus) que ce raisonnement repose sur une conception fondamentale erronée du fonctionnement du règlement no 1049/2001. Le fait que l'accès du public ait déjà été accordé à des documents relevant de la catégorie des avis juridiques n'a aucune incidence sur la question de savoir si un document particulier contenant un avis juridique sera divulgué au public à l'avenir. La question de savoir si l'une des exceptions à l'accès énoncées à l'article 4 du règlement (CE) no 1049/2001 est applicable est déterminée par une analyse du contenu du document concerné, au moment de la demande. Il n'y a donc aucun risque de créer un précédent dans la manière dont la Commission semble considérer la question.

**77.** En conclusion, le Médiateur souligne à nouveau que cette affaire concerne le droit fondamental d'accès du public aux documents [39]. Le non-respect de ce droit fondamental est d'autant plus important en l'espèce que les documents demandés concernent tous les droits fondamentaux, c'est-à-dire qu'ils concernent l'adoption de la Charte des droits fondamentaux. C'est pourquoi le Médiateur est le point de vue le plus ferme de la position de la Commission. Il note avec le plus grand regret que la Commission n'a pas saisi cette occasion pour répondre à son raisonnement détaillé et constructif concernant le moment et la manière dont les exceptions



à l'accès du public devraient être appliquées, sans tenir compte de ce fait, ou en refusant délibérément d'aborder les arguments du Médiateur concernant la jurisprudence des juridictions de l'Union. Cela justifie la conclusion du Médiateur selon laquelle, en l'espèce et pour les raisons spécifiques susmentionnées, la position de la Commission constitue une violation substantielle du droit fondamental d'accès aux documents prévu à l'article 42 de la Charte.

78. Le Médiateur estime que la présente affaire est d'une importance telle qu'elle mériterait normalement de présenter un rapport spécial au Parlement européen. Toutefois, afin de répondre à la volonté expresse du plaignant d'obtenir une décision définitive du Médiateur sur la question, le Médiateur clôt l'affaire avec une remarque critique qui reflète la gravité de cette question.

## C. Conclusion

Sur la base de son enquête sur cette plainte, le Médiateur la clôt avec la remarque critique suivante:

**La Commission a violé la charte des droits fondamentaux en refusant à tort d'accorder l'accès du public aux documents concernant le retrait du Royaume-Uni de la Charte des droits fondamentaux.**

**La Commission n'a pas motivé valablement son refus d'accorder l'accès au public.**

**En qualifiant certaines parties des documents comme non pertinentes, la Commission a ignoré à tort la demande du plaignant d'obtenir l'accès aux documents complets et a ainsi échappé à l'obligation de motiver valablement le refus d'accès intégral.**

**Compte tenu de l'importance des documents concernés pour les droits des citoyens de l'Union et du fait que la Commission n'a pas participé de manière constructive à l'analyse détaillée présentée par le Médiateur, il s'agit là d'un cas grave de mauvaise administration.**

Le plaignant et la Commission seront informés de cette décision.

P. Nikiforos Diamandouros

Fait à Strasbourg, le 17 décembre 2012

[1] Le «opt-out» britannique a finalement été inclus dans le protocole no 30 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'article premier du Protocole se lit comme suit:



« 1. La Charte n'étend pas la capacité de la Cour de justice de l'Union européenne, ni de toute juridiction de Pologne ou du Royaume-Uni, de constater que les dispositions législatives, réglementaires ou administratives, les pratiques ou l'action de la Pologne ou du Royaume-Uni sont incompatibles avec les droits, libertés et principes fondamentaux qu'elle réaffirme.

2. En particulier, et pour éviter tout doute, rien dans le titre IV de la Charte ne crée de droits justiciables applicables à la Pologne ou au Royaume-Uni, sauf dans la mesure où la Pologne ou le Royaume-Uni ont prévu de tels droits dans son droit national. »

[2] Règlement (CE) no 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, JO 2001, L 145, p. 43.

[3] Article 7, paragraphes 1 et 3, et article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement no 1049/2001.

[4] Affaire T-194/94, *Carvel et Guardian Newspapers/Conseil*, Rec. 1995, p. II-2765.

[5] Affaires jointes C-39/05 P et C-52/05 P, *Suède et Turco/Conseil*, Rec. 2008, p. I-4723.

[6] *Idem*, point 69.

[7] *Idem*, point 69.

[8] *Idem*, point 44.

[9] *Idem*, point 45.

[10] *Idem*, points 37 à 44.

[11] *Idem*, paragraphe 46. Voir également l'affaire T- 233/09, *Access Info Europe/Conseil*, arrêt du 22 mars 2011, non encore publié au Recueil, point 69.

[12] Voir, par exemple, l' *affaire 294/83, Les Verts / Parlement*, Rec. 1986, p. 1339, point 23, et les affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, Rec. 2008, p. I-6351, point 281.

[13] Affaire T-233/09 *Access Info Europe/Conseil*, arrêt du 22 mars 2011, non encore publié au Recueil, point 74.

[14] Affaires jointes C-39/05 P et C-52/05 P, *Suède et Turco/Conseil*, Rec. 2008, p. I-4723.

[15] *Idem*, point 44.

[16] *Idem*, paragraphe 42.



[17] *Idem*, paragraphe 43.

[18] Le Médiateur considère que l'argument spécifique selon lequel la divulgation complète des documents en question affecterait la capacité de la Commission de fonctionner efficacement en ce qui concerne d'éventuelles révisions futures du traité est étroitement lié à son argument concernant la stratégie de négociation, qui est examiné aux points 50 et 51 ci-dessous.

Affaires jointes C-39/05 P et C-52/05 P, *Suède et Turco/Conseil*, Rec. 2008, p. I-4723, point 69.

[20] *Idem*, au paragraphe 69.

[21] Le simple fait que les avis juridiques vont *au-delà* du contexte du processus législatif ne signifie pas nécessairement que leur divulgation causerait un préjudice. Comme la Cour l'a indiqué dans l'affaire *Turco*, dans une telle éventualité, il incombe à l'institution concernée de motiver de manière détaillée le refus d'accès.

[22] L'Ombudsman a déclaré, dans des affaires antérieures, que la divulgation pourrait nuire au processus décisionnel si une institution était obligée de révéler des points de vue, exprimés par ses services, qui étaient, par exemple, autocritiques, spéculatifs ou controversés. Voir, par exemple, l'affaire 355/2007/(TN)FOR (disponible sur le site web du Médiateur: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark>) point 49.

Affaire T-121/05, *Borax Europe Ltd/Commission*, Rec. 2009, p. II-27, point 63.

Arrêt du 22 mars 2011, *Access Info Europe/Conseil*, T-233/09, non encore publié au Recueil, point 69.

[25] *Idem*, au paragraphe 78.

[26] Article 15 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

[27] Disponible sur le site Web de l'Ombudsman:  
<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark>

Affaire T-403/05, *My Travel Group plc./Commission*, Rec. 2008, p. II-2027.

[29] Voir la décision du Médiateur dans l'affaire 355/2007/(TN)FOR, point 49.

[30] Le Médiateur note à cet égard que la Commission n'a fourni aucune raison quant aux raisons pour lesquelles l'accès a été refusé aux parties des documents qui ne concernent pas la Charte des droits fondamentaux.

Arrêt du 21 juillet 2011, *Suède/MyTravel et Commission*, C-506/08 P, non encore publié au Recueil.



[32] considérants 11 et 4 du préambule et article 1er du règlement (CE) no 1049/2001; Affaires jointes C-39/05 P et C-52/05 P, *Suède et Turco/Conseil*, Rec. 2008, p. I-4723, point 33; Affaire C-139/07 P, *Commission/Technische Glaswerke Ilmenau*, Rec. 2010, p. I-5885, point 51; Affaires jointes C-514/07 P, C-528/07 P et C-52/07 P, *Suède e.a./API et Commission*, Rec. 2010, p. I-8533, point 69.

[33] Sison/Conseil, point 63; Affaires jointes C-39/05 P et C-52/05 P, *Suède et Turco/Conseil*, Rec. 2008, p. I-4723, point 36; Affaires jointes C-514/07 P, C-528/07 P et C-52/07 P, *Suède e.a./API et Commission*, Rec. 2010, p. I-8533, point 73.

[34] Article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) no 1049/2001.

[35] Article 6, paragraphe 2, du règlement (CE) no 1049/2001.

[36] L'Ombudsman note que la Commission a eu l'occasion de consulter le plaignant de cette façon au sujet du document (1), au lieu d'affirmer qu'il s'agit d'un document dont certaines parties sont «non pertinentes».

[37] Article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) no 1049/2001.

[38] L' Ombudsman estime qu'il s'agit de deux documents, voir le paragraphe 38 ci-dessus.

[39] Article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.