Médiateur européen

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 1693/2005/PB - Allégation de non-fondement du secret de la base de données PAC

Décision
Affaire 1693/2005/PB - **Ouvert le** 13/05/2005 - **Décision le** 10/12/2007

Afin de connaître les bénéficiaires des subventions agricoles communautaires, la plaignante a demandé à la Commission de rendre publics les rapports comptables que lui envoient chaque année les États membres en ce qui concerne la politique agricole commune, conformément au règlement n° 2390/1999.

La Commission a déclaré que, aux termes les informations comptables fournies par les États membres étaient confidentielles, en vertu de ce même règlement. Elle a également indiqué que les rapports n'existaient plus en tant que «documents», leur contenu ayant été enregistré dans une très grande base de données (le règlement 1049/2001 [1] prévoit l'accès du public aux «documents» et non aux informations).

Dans une proposition de solution à l'amiable, le Médiateur a suggéré à la Commission de fournir les informations visées à la plaignante en vertu du principe de bonne administration. Cette proposition a été rejetée.

Dans sa décision de classement, le Médiateur a estimé que la Commission n'avait pu donner de motifs valables lui permettant d'invoquer la clause du règlement 2390/1999 relative à la confidentialité de l'information. La Commission n'avait fait référence aux intérêts protégés que dans des termes très généraux et n'avait pas fourni d'explication valable concernant l'applicabilité d'une exception particulière. À cet égard, le Médiateur a également signalé que le nouveau règlement financier [2] et un accord politique récemment établi par le Conseil concernant un nouveau règlement obligeant les États membres à publier les listes nationales des bénéficiaires [3] sapaient les arguments avancés par la Commission quant à la confidentialité de ces données.

En ce qui concerne la non-existence des rapports en tant que «documents», la Commission a admis qu'il était problématique d'exclure, d'une manière générale, de l'accès au public les très nombreuses informations contenues dans les bases de données publiques. Les résultats des «opérations de routine» sont donc considérés comme des «documents». Cependant, les informations demandées par la plaignante ne pouvaient, en l'occurrence, être récupérées par une «opération de routine», mais auraient nécessité une reprogrammation complexe de la base de données.

Le Médiateur a conclu que la position générale de la Commission en ce qui concerne l'accès du public aux informations contenues dans les bases de données n'était pas satisfaisante. Le Médiateur s'est toutefois abstenu de poursuivre l'examen de cette question, indiquant notamment qu'il s'agissait là d'une nouvelle question juridique, vaste et complexe, qui pourrait être examinée par le législateur communautaire dans le cadre de la réforme du règlement 1049/2001. Le Médiateur a donc classé l'affaire en formulant un commentaire critique. Cependant, il a également indiqué qu'il envisageait de consulter les membres du réseau européen des médiateurs afin de déterminer comment ces problèmes avaient été résolus au niveau national et d'être informé des bonnes pratiques en la matière. Les résultats de cette consultation seront transmis à la Commission et publiés sur le site Internet du Médiateur.

[1] 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.

[2] Article 53 *ter* , paragraphe 2, point d) du règlement financier modifié.

[3] Voir le communiqué de presse du Conseil «Agriculture et Pêche» des 22 et 23 octobre 2007 (disponible à l'adresse suivante: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/agricult/96780.pdf).

Strasbourg, le 10 décembre 2007
Chère Mme A.,

Le 28 avril 2005, vous avez déposé une plainte auprès du Médiateur européen concernant une demande d'accès du public aux documents que vous aviez adressée à la Commission européenne en vertu du règlement (CE) no 1049/2001.

Le 13 mai 2005, j'ai transmis la plainte au président de la Commission européenne. La Commission a transmis son avis le 8 novembre 2005. Je vous l'ai transmis avec une invitation à faire des observations que vous avez envoyées le 30 décembre 2005.

Le 18 décembre 2006, j'ai présenté une proposition de solution à l'amiable à la Commission et

je vous en ai informé. La Commission a envoyé sa réponse le 3 avril 2007. Je vous l'ai transmis avec une invitation à faire des observations que vous avez envoyées le 30 avril 2007.

Je vous écris maintenant pour vous informer des résultats des enquêtes qui ont été faites.

SUR LA PLAINTE

La plainte concernait le rejet par la Commission européenne d'une demande confirmative au titre du 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 (1) (règlement 1049/2001), présentée par le plaignant au secrétariat général de la Commission le 12 août 2004.

Le 26 juin 2004, le plaignant avait demandé à la direction générale de l'agriculture de la Commission (ci-après la «DG AGRI») l'accès aux « *rapports fournis à la Commission par les administrations nationales concernant les paiements effectués aux bénéficiaires nationaux de financement de l'UE par le biais de la PAC et de tout autre programme agricole et de pêche financé par l'UE. Je voudrais en particulier voir les rapports pour 2002 et — s'ils sont prêts — pour 2003.* »

Le 28 juillet 2004, la DG AGRI a informé la plaignante que les informations qu'elle avait demandées n'existaient pas sous la forme de rapports par pays, mais uniquement dans une base de données. Elle a également noté que les demandes d'accès aux informations contenues dans une base de données sont traitées de la même manière que les demandes d'accès aux documents *si* la demande concernée pouvait être traitée dans le cadre d'«opérations routinières», ce qui n'était pas possible en l'espèce.

Dans sa demande confirmative du 12 août 2004, la plaignante a demandé « *les informations demandées dans ma demande initiale* ». Elle a ajouté que « *afin de faciliter votre travail en me fournissant les informations, je vous suggère de m'envoyer la base de données en tant que telle plutôt que de créer de nouveaux documents conformément au paragraphe 6.3 du 1049/01. S'il y a des informations qui sont concernées par l'article 4 du 1049/01, il ne sera pas très laborieux de supprimer les colonnes en question. Bien sûr, j'aimerais connaître les gros titres des colonnes supprimées.* »

Dans sa décision du 21 septembre 2004 relative à la demande confirmative du plaignant, la Commission a confirmé cette position de la DG AGRI. Il a déclaré ce qui suit:

« *Accès aux documents et aux bases de données*

Conformément à l'article 2 du règlement 1049/2001, le règlement s'applique à tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire les documents qu'elle a établis ou reçus et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne. Toutefois, le droit d'accès prévu par le présent règlement n'implique pas l'obligation de créer un nouveau

document contenant les informations demandées, mais s'applique aux documents existants.

Une base de données en tant que telle n'est pas un document. Toutefois, compte tenu de l'importance des bases de données et de la quantité d'informations qu'elles détiennent, il serait difficile, pour des raisons évidentes, de justifier l'exclusion du droit d'accès au titre du règlement 1049/2001 de toutes les informations contenues dans les bases de données.

Par conséquent, une pratique a évolué selon laquelle le résultat d'une recherche normale dans la base de données («opérations courantes» comme le dit la direction générale de l'agriculture) est considéré comme un document au sens du règlement (CE) no 1049/2001. Toutefois, la Commission ne modifiera pas les paramètres de recherche existants de la base de données afin de pouvoir récupérer les informations demandées.
La base de données CATS
[T] *les paiements d'aides agricoles financés par le FEOGA-Garantie sont gérés par les États membres selon les dispositions de la gestion partagée. Les informations comptables relatives à ces aides sont détenues par les États membres et transmises à la Commission conformément au règlement (CE) no 2390/1999* (2) *qui, en vertu de l'article 2, paragraphe 3, oblige la Commission à veiller à ce que les informations reçues restent confidentielles.*

En ce qui concerne les aides octroyées au titre de programmes cofinancés par le FEOGA, section «Orientation», les actions de développement rural sont intégrées dans les programmes opérationnels conformément aux règles de programmation des objectifs 1 établies dans les règlements relatifs aux Fonds structurels. Conformément à ces règlements, les programmes en question ne contiennent pas d'informations financières au niveau du bénéficiaire final de l'aide. L'article 18 du règlement (CE) no 438/2001 relatif aux systèmes de gestion et de contrôle des interventions octroyées au titre des Fonds structurels définit la forme et le contenu des informations comptables que les États membres doivent détenir.

La Commission n'est donc pas en mesure de fournir des précisions sur les montants reçus par les bénéficiaires au titre du FEOGA-Garantie et orientation».

La Commission a formulé des observations supplémentaires sur la complexité de la base de données concernée, la base de données du système de piste d'audit d'autorisation («CATS»), et a noté qu'il ne serait pas possible d'accorder au plaignant l'accès aux informations demandées, car ces informations ne correspondaient pas à des extraits de la base de données.

La Commission a également noté que le plaignant avait demandé à recevoir l'intégralité de la base de données du CATS et a noté que cela n'était pas possible car la base de données n'était pas un document en tant que tel.

La Commission a enfin noté qu'elle avait soumis au Parlement européen des chiffres agrégés, extraits de la base de données CATS, qui concernaient la répartition des aides reçues par les bénéficiaires dans le cadre des aides directes aux producteurs. Afin de satisfaire en partie la demande de la plaignante, la Commission lui a fourni les chiffres financiers indicatifs pour 2000 et 2001.

Dans sa plainte auprès du Médiateur, la plaignante a fait référence à sa demande d'accès à la Commission, qu'elle avait présentée « *afin de savoir qui sont les bénéficiaires des subventions agricoles de l'UE* ». Elle note qu'une application similaire au Danemark a donné un aperçu détaillé et utile du fonctionnement du système et des bénéficiaires de celui-ci (3) . Selon elle, il était d'une importance cruciale pour le public d'obtenir des informations similaires au niveau de l'UE, étant donné qu'une part très importante du budget de l'UE est consacrée aux subventions agricoles.

La plaignante a allégué que la réponse de la Commission à sa demande confirmative était contraire au règlement (CE) no 1049/2001. Elle a fait valoir, en premier lieu, que le point de vue de la Commission selon lequel une base de données n'était pas un «document» au titre du règlement no 1049/2001 était erroné. Elle a également indiqué que, *même si* le règlement (CE) no 2390/1999 de la Commission, du 25 octobre 1999, portant modalités d'application du règlement (CE) no 1663/95 en ce qui concerne la forme et le contenu des informations comptables que les États membres doivent tenir à la disposition de la Commission aux fins de l'apurement des comptes du FEOGA-Garantie (4) (ci-après le «règlement 2390/1999»), contenant la clause de confidentialité visée par la Commission, devait être appliqué en tant que *lex specialis* , il ne pouvait pas être interprété d'une manière incompatible avec le règlement 1049/2001.

Le plaignant a en outre allégué que la Commission n'avait pas respecté le délai de quinze jours ouvrables prévu à l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) no 1049/2001.

L'ENQUÊTE

Avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission, qui a émis l'avis suivant.

Motifs de la décision de la Commission du 21 septembre 2004

Dans sa décision du 21 septembre 2004 adressée au plaignant, la Commission a expliqué qu'une base de données en tant que telle n'était pas un document. Toutefois, compte tenu de l'importance des bases de données et de la quantité d'informations qu'elles détiennent, il serait difficile, pour des raisons évidentes, de justifier une exclusion du droit d'accès au titre du règlement 1049/2001 de toutes les informations qu'elles contiennent. Par conséquent, la Commission a expliqué que le résultat d'une recherche normale dans une base de données (une «opération courante») est considéré comme un document au sens du règlement (CE) no 1049/2001. Le Conseil a indiqué qu'il ne modifierait pas les paramètres de recherche existants de la base de données afin de pouvoir récupérer les informations demandées. Cette évaluation est fondée sur l'article 10, paragraphe 3, du règlement, selon lequel les institutions n'ont aucune obligation de créer de nouveaux documents qui n'existent pas au moment de la demande. Par conséquent, elle ne s'est pas sentie obligée de modifier les paramètres de recherche existants d'une base de données afin de pouvoir récupérer les informations demandées.

En ce qui concerne la base de données CATS, la Commission a en outre expliqué que les paiements d'aide agricole financés par le FEOGA-Garantie sont gérés par les États membres

conformément aux dispositions de la gestion partagée. Les informations comptables concernant ces paiements d'aide sont détenues par les États membres et transmises à la Commission conformément au règlement (CE) no 2390/1999, qui, en vertu de l'article 2, paragraphe 3, oblige la Commission à veiller à ce que les informations reçues restent confidentielles.

En ce qui concerne la demande d'accès à l'ensemble de la base de données dans laquelle sont stockées les informations comptables des paiements du FEOGA-Garantie, la Commission a expliqué que les informations comptables fournies par les États membres dans le cadre du FEOGA-Garantie sont chargées dans la base de données CATS, qui contient une base de données importante et très détaillée des paiements du FEOGA-Garantie. Il comprend des données annuelles complètes relatives aux paiements, aux bénéficiaires, aux déclarations et demandes, aux produits, aux contrôles et aux restitutions à l'exportation. Au moment de la décision de la Commission, elle contenait plus de 176 millions d'enregistrements de données et environ 4,23 milliards de champs pour plus de 6 millions de bénéficiaires. Ces chiffres évoluent constamment. La base de données CATS a été créée pour aider les services de la Commission à effectuer des missions d'audit. Il s'agit donc avant tout d'un outil d'audit qui assiste les auditeurs dans l'apurement des comptes.

Tout accès à la base de données CATS nécessite des recherches très spécifiques et des opérations informatiques très complexes. Cela est dû aux spécifications techniques du CATS, qui est en réalité non seulement une base de données, mais un important data-warehouse (5) . Compte tenu de ce qui précède, il n'était pas possible d'accorder l'accès à l'ensemble de la base de données.

En ce qui concerne les programmes d'aide attribués cofinancés par le FEOGA, section «Orientation», les actions de développement rural sont intégrées dans les programmes opérationnels conformément aux règles de programmation de l'objectif 1 établies dans les règlements relatifs aux Fonds structurels. Conformément à ces règlements, les programmes en question ne contiennent pas d'informations financières au niveau du bénéficiaire final de l'aide. L'article 18 du règlement (CE) no 438/2001 de la Commission du 2 mars 2001 portant modalités d'application du règlement (CE) no 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle des interventions octroyées au titre des Fonds structurels (6) fixe la forme et le contenu des informations comptables que les États membres doivent détenir. La Commission n'a donc pas été en mesure de fournir des précisions sur les montants reçus par les bénéficiaires au titre du FEOGA, section «Orientation».

Caractéristiques de la base de données CATS

La base de données en cause en l'espèce, à savoir la base de données CATS, comprend toutes les composantes individuelles de millions d'enregistrements de données pour les cinq dernières années des paiements et des recettes du FEOGA, section «Garantie», qui représentent environ 4,97 milliards de domaines pour plus de 6,1 millions de bénéficiaires concernés.

Les informations comptables contenues dans la base de données CATS doivent être communiquées par les États membres au moyen du logiciel STATEL/STADIUM et d'un format de fichier spécifique, décrit à l'annexe II du règlement (CE) no 2390/1999. Les fichiers de

données sont chargés automatiquement sur CATS, qui est une base de données ORACLE qui ne peut être utilisée qu'avec le logiciel ACL (Audit Command Language) ou avec l'outil de base de données ORACLE-SQL. En raison de ces caractéristiques du CATS, tout accès à la base de données nécessite des recherches très spécifiques et des opérations informatiques très complexes.

À titre d'exemple, les bénéficiaires (agriculteurs) sont identifiés dans les dossiers par des codes d'identification, des noms et des adresses. Afin d'établir des totaux par bénéficiaire, ces codes d'identification devraient être «uniques» dans chaque État membre, c'est-à-dire que le «code d'identification» d'un bénéficiaire ne devrait correspondre qu'au nom d'un seul bénéficiaire et vice-versa. Afin d'obtenir les informations concernant un bénéficiaire individuel, un script SQL comprenant les paramètres de recherche doit d'abord être écrit et testé pour chaque demande, après analyse de l'exigence. Le résultat est ensuite stocké dans un fichier texte et doit être analysé avec l'outil logiciel ACL. Ces vérifications et vérifications croisées connexes doivent être effectuées manuellement.

Comme indiqué au plaignant, l'extraction des informations demandées de la base de données CATS nécessiterait une programmation nouvelle considérable qui n'est pas nécessaire à l'exécution des tâches du Conseil. Par conséquent, la Commission estime que les informations demandées par le plaignant ne sont pas disponibles dans les documents existants. Par conséquent, la demande ne relève pas du champ d'application du règlement (CE) no 1049/2001.

Dans sa demande confirmative, la plaignante a suggéré que l'ensemble de la base de données puisse être mis à sa disposition. Il ne serait pas possible de lui accorder l'accès en ligne ou dans un support électronique, car cela lui permettrait d'accéder à des données dont la divulgation serait contraire aux dispositions de l'article 4 du règlement 1049/2001 et aux dispositions du règlement (CE) no 2390/1999.

Applicabilité du règlement 1049/2001 aux bases de données

Comme le souligne à juste titre le plaignant, l'article 3, point a), du règlement définit un «document» comme « *tout contenu quel que soit son support* », qui inclut clairement les données enregistrées sous forme électronique. Toutefois, le règlement ne peut s'appliquer qu'aux documents individuels existants et bien définis.

Le principe de base du règlement no 1049/2001 est que les documents sont accessibles au public, sauf si la divulgation de leur contenu porterait atteinte à la protection de certains intérêts publics ou privés (voir considérant 11). Pour ce faire, un test de préjudice doit être effectué sur les documents demandés. Toutefois, un tel test de préjudice ne peut être effectué que sur un ensemble d'informations identifié, bien défini et fixe.

Plusieurs dispositions du règlement confirment qu'il est destiné à s'appliquer aux documents individuels existants et bien définis. L'article 6, paragraphe 1, dispose que les demandes doivent être présentées «de *manière suffisamment précise pour permettre à l'institution d'identifier le document* ». Conformément à l'article 10, paragraphe 3, les *documents «sont fournis dans une version et un format existants* ». Un registre des documents tel que défini à

l'article 11 du règlement ne peut contenir que des références à des documents existants et bien définis et un accès direct sous forme électronique (article 12) ne peut être accordé qu'aux documents dont le contenu est clairement défini et stable. La même règle s'applique aux documents identifiés comme «sensibles» au sens de l'article 9.

Une base de données n'est pas un document au format électronique tel qu'un fichier en traitement de texte ou au format PDF. Il s'agit d'une collecte de données en constante évolution, plutôt qu'un ensemble d'informations identifiées, bien définies et individuelles. Une base de données est l'équivalent électronique d'une archive ou d'un système de classement, et non d'un document.

Afin de pouvoir effectuer le test de préjudice nécessaire, la Commission traite les demandes d'accès aux informations contenues dans une base de données sur la base du règlement 1049/2001 dans la mesure où les informations demandées peuvent être extraites de la base de données dans le cadre de ses opérations normales, c'est-à-dire des opérations développées pour ses propres besoins. Lorsque la demande ne peut être satisfaite par des opérations normales sur la base de données, la Commission considère que les informations demandées n'existent pas en tant que «document» au sens du règlement. Une demande d'informations qui ne figure pas dans des documents existants ne relève pas du champ d'application du règlement (CE) no 1049/2001. C'est clairement le cas en ce qui concerne la demande du plaignant.

Le plaignant renvoie également à l'affaire C-353/99 P *Conseil/Hautala* (7) , notamment au point 23 de celle-ci. Selon cet arrêt de la Cour de justice et l'arrêt attaqué du Tribunal dans la même affaire (8) , les institutions ont l'obligation d'accorder l'accès aux parties des documents demandés qui ne sont pas couvertes par une exception au droit d'accès. Cette jurisprudence, qui a précédé le règlement no 1049/2001 et qui a été incorporée à son article 4, paragraphe 6, ne peut s'appliquer, comme cela a été le cas avec la décision du Tribunal dans l'affaire susmentionnée, qu'à un document identifié et bien défini, étant donné que l'accès partiel ne peut résulter que d'un test de préjudice effectué sur le contenu d'un document.

Lorsque l'objet d'une demande ne constitue pas une demande d'accès aux documents au titre du règlement (CE) no 1049/2001, la Commission examine la possibilité de fournir les informations demandées, conformément aux dispositions de son code de bonne conduite administrative. Par conséquent, afin de satisfaire au moins partiellement la demande, la Commission a, comme indiqué ci-dessus, fourni au plaignant des chiffres agrégés existants pendant deux ans. Le plaignant a été informé que les chiffres des années suivantes étaient en cours d'élaboration.

Même si la demande du plaignant devait être examinée en vertu des dispositions du règlement no 1049/2001, les informations comptables détenues par la Commission sont soumises à des règles de confidentialité, qui sont couvertes par les exceptions prévues à l'article 4 dudit règlement et par des dispositions spécifiques.

Motifs de la Commission

Le plaignant soutient que la Commission a refusé l'accès sans motiver son refus sur la base des exceptions prévues à l'article 4 du règlement 1049/2001. Elle a ajouté que même si une

exception s'appliquait, l'accès partiel aurait dû être envisagé. La Commission estime que les références à l'article 4 du règlement (CE) no 1049/2001 ne devraient être faites que si l'accès à un document identifié est refusé et après l'application d'un critère de préjudice concret. Il en va de même en ce qui concerne l'accès partiel. En l'espèce, comme expliqué ci-dessus à la section 5, la demande n'a pas pu être traitée au titre du règlement (CE) no 1049/2001, étant donné que les informations demandées n'étaient pas disponibles dans les documents existants.

La clause de confidentialité du règlement (CE) no 2390/1999

Le plaignant soutient que, s'il est considéré comme une *lex specialis,* le règlement (CE) no 2390/1999 ne saurait être interprété d'une manière contraire au règlement no 1049/2001.

La Commission tient à préciser que toutes les clauses de confidentialité existantes doivent être interprétées à la lumière du règlement no 1049/2001. Elles prévoient des cas concrets d'application des exceptions prévues à l'article 4. En effet, l'article 4 du règlement contient les limites du droit d'accès par l'établissement de règles générales. Ces règles générales ont le même objectif de protéger les intérêts privés ou publics — selon le cas — que les clauses de confidentialité *(lex specialis)* dans la législation dans des domaines spécifiques (9) .

Le règlement no 2390/1999 fixe la forme et le contenu des informations comptables à transmettre à la Commission aux fins de l'apurement des comptes du FEOGA-Garantie. L'article 2, paragraphe 1, du règlement prévoit que la Commission peut utiliser ces informations aux seules fins de l'exercice de ses fonctions d'audit dans le cadre de l'apurement des comptes, du suivi de l'évolution de la situation et de la fourniture de prévisions dans le secteur agricole. Dans ce dernier cas, les données sont anonymisées et traitées sous forme agrégée uniquement.

L'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) no 2390/1999 oblige la Commission à veiller à ce que les informations comptables qu'elle reçoit restent confidentielles et sécurisées. La Commission estime que cette clause est pleinement compatible avec les exceptions prévues à l'article 4 du règlement (CE) no 1049/2001.

Les données reçues des autorités danoises

Selon la plaignante, elle a reçu les données concernant le Danemark directement de la part des autorités danoises et prétend donc implicitement que la Commission devrait également les mettre à disposition.

À cet égard, il convient de relever que la Cour a jugé, dans les affaires jointes C-465/01, C-138/01 et C-139/01 *Osterreichische Rundfunk e.a. (* 10) , qu'il appartient aux juridictions nationales de vérifier si la divulgation des noms des bénéficiaires des sommes versées par les organismes publics est nécessaire et appropriée à l'objectif d'une bonne gestion des fonds publics. À la suite de l'arrêt de la Cour, la Cour constitutionnelle d'Autriche a décidé que la publication des salaires individuels et des noms des bénéficiaires serait disproportionnée et, par conséquent, inacceptable.

Retard dans la réponse à la demande confirmative

Enfin, le plaignant souligne qu'il ne ressort pas clairement de la lettre de la Commission du 21 septembre 2004 lors de l'enregistrement de la demande confirmative du 12 août 2004. Il semble donc que le secrétaire général ne respecte pas le délai de quinze jours ouvrables prévu

par le règlement.

La plaignante a d'abord envoyé un courriel le 30 juillet 2004, dans lequel elle a accusé réception de la réponse de la DG AGRI du 28 juillet 2004 et a indiqué qu'elle ferait appel. Ce courriel a été enregistré le 9 août 2004 et le délai de réponse a été fixé au 30 août 2004. Lorsque la Commission a reçu la demande confirmative plus détaillée du plaignant, datée du 12 août 2004, le délai n'a pas été modifié. Compte tenu de la complexité de l'affaire et de l'absence de nombreux membres du personnel pendant les vacances d'été, la Commission a prorogé le délai de 15 jours ouvrables jusqu'au 20 septembre 2004 le 30 août 2004.

La réponse a été signée le 20 septembre 2004 mais enregistrée dans le courrier sortant le lendemain matin. Le cachet de la lettre est le 21 septembre 2004.

Conclusions

Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission estime que la décision attaquée était correcte.

(1) La base de données CATS décrite ci-dessus n'est pas un document au sens de l'article 3, point a), du règlement (CE) no 1049/2001. Le présent règlement s'applique aux informations contenues dans les bases de données dans la mesure où les informations demandées peuvent être extraites de la base de données par des opérations de routine, c'est-à-dire en utilisant les critères de recherche existants sans avoir recours à une nouvelle programmation pour créer des documents contenant les informations demandées.

(2) La demande d'accès de la plaignante aux informations comptables communiquées à la Commission par les États membres en ce qui concerne les dépenses agricoles dépasse donc clairement le champ d'application du règlement (CE) no 1049/2001. Les informations demandées ne peuvent pas être considérées comme disponibles dans les documents existants.

(3) La Commission a fourni des chiffres agrégés pour les exercices 2000 et 2001, qui étaient disponibles. La Commission est disposée à fournir des données similaires pour les années 2002 et 2003, lorsqu'elles seront disponibles.

(4) La décision attaquée est correctement motivée. Les références à l'article 4 du règlement no 104912001 ne devraient être faites que lorsque l'accès à un document identifié est partiellement ou totalement refusé.

(5) La Commission regrette que sa réponse à la demande confirmative ait été envoyée un jour après l'expiration du délai fixé par le règlement.

Lettre concernant l'«initiative européenne en matière de transparence»

À la suite de l'avis de la Commission, M. Boell, commissaire chargé de l'agriculture et du développement rural, et M. Kallas, commissaire chargé des affaires administratives, de l'audit et de la lutte antifraude et également vice-présidents de la Commission, ont informé le Médiateur, dans une lettre distincte datée du 9 décembre 2005, de l'«initiative européenne pour la transparence» de la Commission. Ils ont déclaré ce qui suit:

« *Dans le prolongement de la lettre du vice-président Kallas du 10 mai 2005 et de la réponse de la Commission dans l'affaire A. (réf. 1693/2005/PB), nous tenons à vous informer des derniers développements de l'initiative européenne pour la transparence en ce qui concerne la publication d'informations sur les bénéficiaires finaux de l'agriculture (et d'autres dépenses en gestion partagée).*

Le 9 novembre 2005, la Commission a décidé de son initiative européenne en matière de transparence. Dans le cadre de cette initiative, la Commission déclare son intention de promouvoir la transparence des bénéficiaires finaux de tous les fonds de l'UE.

Dans un premier temps, la Commission a décidé de créer un portail web central pour accéder aux informations sur les bénéficiaires finaux des fonds de l'UE. À partir de ce site central, nous établirons des liens vers les sites web des États membres, où des données sur les bénéficiaires finaux en gestion partagée peuvent être trouvées. Afin de rendre les données comparables entre les États membres, nous proposerons une méthodologie commune pour la mise à disposition de ces informations.

De toute évidence, pour les questions juridiques et autres qui sont propres à chaque État membre, cette première mesure prise par la Commission ne conduirait pas nécessairement tous les États membres à donner accès à toutes les données en leur possession. Par conséquent, dans le cadre de la prochaine étape, la Commission adoptera un livre vert au début de 2006, couvrant d'autres idées sur la manière d'améliorer la transparence au niveau de l'UE. Parmi les questions qui seront soulevées dans ce livre vert figure une proposition visant à introduire une obligation légale pour les États membres de publier les informations sur les bénéficiaires finaux des fonds en gestion partagée. Bien que l'adoption d'une telle obligation juridique proposée soit bien sûr une décision pour le Conseil, nous espérons que le débat autour du livre vert précisera s'il existe un soutien et un intérêt plus larges de l'opinion publique à prendre une telle mesure. Des consultations à ce sujet auront lieu au printemps 2006. " (11)

Observations du plaignant

L'avis de la Commission a été transmis au plaignant qui, en résumé, a présenté les points suivants:

La pratique de la Commission consistant à considérer les résultats de la recherche des «opérations routinières» dans les bases de données comme des «documents» au titre du règlement no 1049/2001 n'est pas légitime en vertu du règlement no 1049/2001, qui vise à garantir un accès aussi large que possible aux documents.

La question centrale en l'espèce est de savoir si les bases de données sont couvertes par le règlement (CE) no 1049/2001. L'article 3, sous a), du règlement no 1049/2001 dispose qu'un document est « *tout contenu quel que soit son support* ». Même si une base de données contient de très *grandes quantités* d'informations, cela n'a aucune signification pour sa nature de «document».

L'argument de la Commission selon lequel les informations contenues dans une base de

données changent continuellement n'est pas pertinent en l'espèce. Le plaignant a demandé des informations factuelles concrètes soumises par les États membres à la Commission. Il faut présumer que ces informations ne sont pas modifiées dans la base de données CATS.

En ce qui concerne le point de vue de la Commission selon lequel le règlement (CE) no 2390/1999 contient en tout état de cause une disposition de confidentialité interdisant la divulgation des informations concernées, la Commission a totalement omis de préciser quelle exception du règlement no 1049/2001 se reflète dans la disposition relative à la confidentialité du règlement no 2390/1999. Il s'agit d'une violation du règlement (CE) no 1049/2001.

En ce qui concerne le retard dans la réponse à la demande confirmative, le plaignant accepte l'explication de la Commission.

Les efforts de l'ombudsman pour parvenir à une solution à l'amiable

Après un examen attentif des avis et observations, le Médiateur n'a pas été convaincu que la Commission avait répondu de manière adéquate à la plainte. Conformément à l'article 3, paragraphe 5, du statut du Médiateur (12) , le Médiateur a donc écrit au président de la Commission pour proposer une solution à l'amiable. Le Médiateur a proposé à la Commission d'envisager de réexaminer la demande de la plaignante du 12 août 2004 et de lui fournir les ensembles de données qu'elle cherchait, à moins qu'elle n'invoque des motifs valables et adéquats de ne pas le faire.

Réponse de la Commission à la proposition de solution à l'amiable du Médiateur

Dans sa réponse, la Commission a rejeté la proposition du Médiateur en vue d'une solution à l'amiable. Elle a indiqué que la disposition relative à la confidentialité prévue à l'article 2 du règlement no 2390/1990 l'obligeait à conserver le type d'informations demandées confidentielles et sécurisées.

La Commission a en outre formulé certaines observations concernant les «objectifs futurs en matière de transparence», comme suit:

- La Commission avait fait part de son intention de rechercher une plus grande transparence en ce qui concerne la divulgation des bénéficiaires de fonds de l'UE. Afin de faciliter l'accès du public à l'information sur les bénéficiaires des paiements relevant de la politique agricole commune dans le cadre de la gestion partagée, la Commission tient déjà à jour une page web contenant des liens vers des sites internet des États membres.
- Pour l'avenir, les dispositions relatives à la transparence introduites dans le règlement financier par le règlement (CE, Euratom) 1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006 (13) prévoient une publication a posteriori annuelle des bénéficiaires de fonds agricoles sur le budget général des Communautés. Cette nouvelle obligation de transparence s'appliquerait aux dépenses du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) effectuées à partir de l'exercice 2007 et aux dépenses du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) effectuées à partir de l'exercice 2008 (14) .
- La publication est effectuée conformément aux réglementations sectorielles pertinentes. En ce qui concerne le FEAGA et le Feader, le règlement (CE) no 1290/2005 du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune (15) ne prévoit pas encore de transparence et doit donc être modifié afin de mettre en œuvre la nouvelle obligation de transparence. La proposition devrait être adoptée par la Commission en février 2007, puis transmise au

Parlement européen et au Conseil. Par la suite, les modalités d'exécution devront être adoptées par la Commission conformément à sa déclaration faite à la demande du Parlement au moment de l'adoption de la révision du règlement financier par le Conseil, qui se lit comme suit: « *[...] la divulgation des informations des bénéficiaires de fonds provenant des Fonds agricoles (Feader et FEAGA) [sera] comparable à celle prévue dans les règlements d'exécution sectoriels des Fonds structurels. En particulier, une publication annuelle a posteriori adéquate, pour chaque bénéficiaire, des montants reçus de ces fonds, subdivisés par principales catégories de dépenses, sera assurée* " (16) .

Observations du plaignant

Dans ses observations sur la réponse de la Commission à la proposition de solution à l'amiable du Médiateur, la plaignante a essentiellement maintenu et développé sa position.

LA DÉCISION

1 Sur la violation alléguée du règlement (CE) no 1049/2001

1.1 Le 26 juin 2004, le plaignant a demandé à la DG AGRI de la Commission d'accéder aux « *rapports fournis à la Commission par les administrations nationales concernant les paiements effectués aux bénéficiaires nationaux d'un financement de l'UE par le biais de la PAC et de tout autre programme agricole et de pêche financé par l'UE».* La demande n'ayant pas été acceptée, le plaignant a présenté, le 12 août 2004, une demande confirmative au titre du règlement 1049/2001. L'affaire concerne le rejet par la Commission de cette demande (17) .

1.2 Comme le Médiateur l'a expliqué dans sa proposition de solution à l'amiable concernant la présente affaire, le plaignant a initialement demandé, en substance, les documents contenant les informations comptables soumises par les États membres à la Commission, conformément au règlement (CE) no 2390/1999 de la Commission (18) . La Commission a relevé, en particulier, que «[l]es *fichiers de données* [envoyés par les États membres conformément au règlement (CE) no 2390/1999] *sont automatiquement chargés sur CATS, qui est une base de données ORACLE.* ». Dans le cadre de l'enquête, la Commission a confirmé que le Médiateur avait entendu qu'il n'avait pas stocké en tant que tel (dans la base de données CATS ou ailleurs) les fichiers électroniques qui lui avaient été transférés par les États membres conformément au règlement 2390/1999.

1.3 Dans sa demande confirmative, la plaignante a demandé l'accès à « *la base de données, en tant que telle* », conformément à l'article 6, paragraphe 3, du règlement no 1049/2001, qui dispose que «[i] *n cas de demande portant sur un document très long ou sur un très grand nombre de documents, l'institution concernée peut se concerter avec la requérante de manière informelle, en vue de trouver une solution équitable.».* Dans sa plainte adressée au Médiateur, la plaignante a fait valoir que l'opinion de la Commission (exprimée dans sa décision sur sa demande confirmative) selon laquelle la base de données n'était pas un «document» au sens du règlement no 1049/2001 était erronée. Dans ses observations, la plaignante a précisé que, bien qu'elle ne conteste pas que la base de données en cause ne soit pas, en soi, un «document», elle considère que cette base de données est un « *médium* » et que « *le contenu* » de la base de données est un « *document* », au sens de l'article 3, sous a), du règlement. En outre, dans sa décision sur la demande confirmative du plaignant, la Commission a déclaré que

«[l]a *base de données en tant que telle n'est pas un document. Toutefois, compte tenu de l'importance des bases de données et de la quantité d'informations qu'elles détiennent, il serait difficile, pour des raisons évidentes, de justifier l'exclusion du droit d'accès au titre du règlement 1049/2001 de toutes les informations contenues dans les bases de données. Par conséquent, une pratique a évolué selon laquelle le résultat d'une recherche normale dans la base de données («opérations courantes» comme le dit la direction générale de l'agriculture) est considéré comme un document au sens du règlement (CE) no 1049/2001. Toutefois, la Commission ne modifiera pas les paramètres de recherche existants de la base de données afin de pouvoir récupérer les informations demandées.* La Commission a également souligné que «les *informations demandées* [par le plaignant] [...] *ne correspondent pas à des extraits à prélever de la base de données» à la* suite d'une recherche normale dans la base de données et qu'elle « *ne modifiera pas les paramètres de recherche existants dans la base de données afin de pouvoir récupérer les informations demandées».* En outre, elle a fait valoir, conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) no 2390/1999, que les données comptables pertinentes transmises par les États membres étaient confidentielles et que cette clause de confidentialité était pleinement compatible avec les exceptions prévues à l'article 4 du règlement no 1049/2001.

1.4 Le Médiateur note que, conformément aux principes de bonne administration, la Commission devait fournir des motifs valables et adéquats pour justifier le rejet de la demande du plaignant.

1.5 Le Médiateur comprend que la Commission considère que ce que le plaignant a demandé était un «document», au sens du règlement (CE) no 1049/2001, s'il pouvait être extrait de la base de données CATS au moyen d'une «recherche normale» ou d'«opérations routinières». En outre, il a déclaré que la fourniture de ce que le plaignant souhaitait exigerait une modification des paramètres de recherche existants dans la base de données et nécessiterait une nouvelle programmation considérable, ce qui n'était pas nécessaire à l'accomplissement des tâches de la Commission.

Le Médiateur constate que, en faisant ces déclarations, la Commission n'a pas correctement rempli l'obligation énoncée au point 1.4 ci-dessus. Les déclarations en question peuvent être considérées comme constituant des *motifs valables et adéquats* dans la mesure où elles concernent le caractère déraisonnable de la charge administrative que la disposition demandée par le plaignant imposerait à l'institution (19) . Néanmoins, la Commission n'a pas avancé d'arguments suffisamment précis et dûment étayés selon lesquels la récupération de ce que le plaignant avait demandé présupposait l'imposition d'une charge administrative déraisonnable. Les références du Conseil à la nécessité de modifier les paramètres de recherche existants ou de nouvelles émissions ont été formulées en termes généraux et ne constituent donc pas de tels arguments.

1.6 La deuxième explication de la Commission renvoie à la clause de confidentialité de l'article 2, paragraphe 3, de son règlement d'application no 2390/1999. À cet égard, la Commission a déclaré dans son avis ce qui suit: toutes les clauses de confidentialité existantes doivent être interprétées à la lumière du règlement no 1049/2001, elles prévoient des cas concrets

d'application des exceptions prévues à l'article 4 du règlement. En effet, l'article 4 du règlement contient les limites du droit d'accès par l'établissement de règles générales. Ces règles générales ont le même objectif de protéger les intérêts privés ou publics — selon le cas — que les clauses de confidentialité dans la législation dans des domaines spécifiques. L'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) no 2390/1999 oblige la Commission à veiller à ce que les informations comptables qu'elle reçoit restent confidentielles et sécurisées. La Commission estime que cette clause est pleinement compatible avec les exceptions prévues à l'article 4 du règlement (CE) no 1049/2001.

Le Médiateur constate que, en faisant ces déclarations, la Commission n'a pas correctement rempli l'obligation énoncée au point 1.4 ci-dessus. En effet, la Commission n'a fait référence qu'en termes généraux aux intérêts protégés par les exceptions prévues à l'article 4 du règlement no 1049/2001. Elle n'a pas précisé laquelle de ces exceptions était pertinente pour la clause de confidentialité de l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) no 2390/1999 et a donc soutenu sa position selon laquelle cette clause était compatible avec le règlement no 1049/2001. En outre, elle n'a pas fourni d'explications suffisantes sur l'applicabilité d'une telle exception.

En outre, l'argument avancé par la Commission est clairement compromis par l'article 53 ter, paragraphe 2, point d), du règlement financier modifié et par la politique annoncée par la Commission visant à promouvoir la transparence des bénéficiaires finaux de tous les fonds de l'UE (20) . Un tel engagement de la Commission à promouvoir la transparence sur les bénéficiaires finaux de tous les fonds de l'UE et l'accord récent des ministres de l'agriculture de l'UE sur un ensemble de règles introduisant l'obligation de publier la liste des bénéficiaires de subventions agricoles de l'UE au niveau national (21) portent manifestement atteinte à l'argument de la Commission selon lequel la clause de confidentialité de l'article 2390/1999 était compatible avec le règlement 1049/2001.

Dans ces circonstances, le Médiateur conclut que la Commission n'a pas correctement rempli son obligation de motiver valablement et adéquatement le rejet de la demande du plaignant. C'est un cas de mauvaise administration.

1.7 Après avoir examiné attentivement les arguments juridiques avancés par la Commission, le Médiateur conclut que la position de la Commission en ce qui concerne l'application du règlement no 1049/2001 aux bases de données en général n'est pas satisfaisante. La poursuite de la présente enquête exigerait toutefois que le Médiateur soit i) formule une position générale en ce qui concerne l'application du règlement no 1049/2001 aux bases de données et cherche à persuader la Commission de l'accepter en formulant un projet de recommandation pertinent, soit ii) de recommander à la Commission de formuler elle-même une telle position. L'une ou l'autre possibilité obligerait le Médiateur à prolonger son enquête afin de traiter une question juridique complexe, générale et nouvelle soulevée par les développements technologiques, que le législateur aura de toute façon l'occasion d'aborder dans le cadre de la réforme en cours du règlement no 1049/2001. Le Médiateur a déjà présenté son point de vue sur le problème général (voir note de bas de page 19). Cette décision et sa justification pourraient également être dûment prises en compte par la Commission lors de la présentation de sa proposition finale

d'amendement. Le Médiateur envisagera également activement de consulter les services nationaux des médiateurs au sein du Réseau européen des médiateurs afin d'essayer de savoir quelles réponses ont été apportées à ces nouveaux types de problèmes et d'être sensibilisé aux «meilleures pratiques» suivies au niveau national en vue de garantir un niveau adéquat d'accès du public aux informations stockées dans les bases de données. Les résultats de cette consultation seront bien entendu mis à la disposition de la Commission et publiés sur le site web du Médiateur.

En outre, et en ce qui concerne l'accès aux informations relatives au domaine politique spécifique de la politique agricole commune, comme indiqué au point 1.6 ci-dessus, il y a eu d'importants développements juridiques et politiques concernant la publicité des informations demandées par le plaignant, qui semblent répondre à l'intérêt du plaignant à avoir accès à ce type d'informations à l'avenir.

Dans ces circonstances, le Médiateur estime qu'il n'est pas justifié de poursuivre l'affaire. Il clôturera donc l'affaire par une remarque critique.

2 Conclusion

Sur la base de l'enquête du Médiateur sur cette plainte, il est nécessaire de formuler la remarque critique suivante:

Selon les principes de bonne administration, la Commission a dû fournir des motifs valables et adéquats pour le rejet de la demande du plaignant. Sur la base de ses constatations aux points 1.5 et 1.6 ci-dessus, le Médiateur conclut que la Commission n'a pas correctement rempli cette obligation. Il s'agit là d'un cas de mauvaise administration.

Le président de la Commission européenne sera également informé de cette décision.

Le vôtre sincèrement,

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) JO 2001, L 145, p. 43.

(2) Règlement (CE) no 2390/1999 de la Commission, du 25 octobre 1999, portant modalités d'application du règlement (CE) no 1663/95 en ce qui concerne la forme et le contenu des informations comptables que les États membres doivent tenir à la disposition de la Commission aux fins de l'apurement des comptes du FEOGA-Garantie (JO L 295, p. 1).

(3) Le plaignant a fourni un site web pertinent (http://www.farmsubsidy.org [Lien]).

(4) JO L 295, p. 1.

(5) Une description de ces entrepôts de données se trouve, entre autres, sur le site web de

Wikipédia (http://en.wikipedia.org/wiki/Data_warehouse [Lien]).

(6) JO 2001, L 63, p. 21.

(7) Affaire C-353/99 P, *Conseil/Hautala* , Rec. 2001, p. I-9565.

(8) Affaire T-14/98 *Hautala/Conseil* , Rec. 1999, p. II-2489.

(9) La Commission s'est référée à l'arrêt du 5 avril 2005, *Hendrickx/Conseil* , T-376/03, non encore publié au Recueil, concernant le secret au titre de l'article 6 de l'annexe III du statut (procédures du jury):

« *Comme toute norme de caractère général, le droit d'accès aux documents du Conseil prévu par les dispositions précitées peut être limité ou exclu — selon le principe suivant lequel la règle spéciale déroge à la règle générale (lex specialis derogat legi generali) — lorsqu'il existe des normes spéciales qui régissent les matières spécifiques.* » (point 55).

Il convient de noter qu'en l'espèce, le demandeur n'avait pas eu recours à la procédure prévue par le règlement no 1049/2001 et que cette partie de l'affaire devant la juridiction était donc irrecevable.

(10) affaires jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01 *Österreichischer Rundfunk e.a., Rec. 2003* , p. I-4989.

(11) L'Ombudsman a envoyé une copie de la lettre au plaignant pour information.

(12) Décision 94/262 du Parlement européen, du 9 mars 1994, relative au règlement et aux conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur, Journal officiel 1994, L 113, p. 15.

(13) Journal officiel 2006 L 390, p. 1, l'article 53 ter, paragraphe 2, sous d), du règlement financier est désormais libellé comme suit: « *À cette fin, [les États membres] assurent en particulier [...], au moyen de réglementations sectorielles pertinentes et conformément à l'article 30, paragraphe 3, une publication annuelle a posteriori adéquate des bénéficiaires de fonds provenant du budget.* »

(14) Voir article 181, paragraphe 4, du règlement financier révisé.

(15) JO 2005, L p. 1.

(16) Voir le document 15638/06 du Conseil du 29 novembre 2006.

(17) En ce qui concerne l'allégation de la plaignante selon laquelle la Commission n'avait pas respecté le délai de quinze jours ouvrables prévu à l'article 8, paragraphe 1, du règlement no 1049/2001, la plaignante a indiqué dans ses observations qu'elle acceptait les explications pertinentes de la Commission. Par conséquent, aucun examen plus approfondi de cet aspect

de l'affaire n'est nécessaire.

(18) Il n'est pas clair si le plaignant souhaitait également avoir accès aux documents comptables, mentionnés par la Commission, qui auraient pu être mis à la disposition de la Commission en vertu du règlement (CE) no 438/2001. En tout état de cause, la plaignante a) n'a pas contesté, dans ses observations relatives à la proposition de solution à l'amiable du Médiateur, la conclusion de la Médiatrice selon laquelle elle avait initialement demandé, en substance, les documents contenant les informations comptables soumises par les États membres à la Commission, en vertu du règlement (CE) no 2390/1999 de la Commission; (B) ne semble pas avoir spécifiquement contesté le bien-fondé de la réponse de la Commission à sa demande confirmative, dans la mesure où cette réponse faisait référence au règlement (CE) no 438/2001 et aux informations obtenues en vertu de celui-ci.

(19) Par ailleurs, le Médiateur rappelle sa position selon laquelle limiter le droit d'accès aux informations qui peuvent être extraites à l'aide des outils de recherche existants risquerait de compromettre l'utilité du droit d'accès, car ces outils n'auront normalement été développés qu'en tenant compte des besoins de gestion interne de l'information. Voir la réponse du Médiateur européen au livre vert de la Commission intitulé «Accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne: un examen», publié sur le site web du Médiateur (3e partie, réponse à la septième question):
http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm [Lien]

(20) Voir la page web correspondante sur le site web du commissaire Kallas:
http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm [Lien]

(21) Voir communiqué de presse du Conseil «Agriculture et pêche», 22-23 octobre 2007 (disponible à l'adresse
http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/948633D2-DCD5-4413-AFCD-86688D5161F3/0/96806.pdf [Lien]).