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 1010/2008/(AL)DK - Retards dans le traitement d'une demande d'accès à des documents

Décision
Affaire 1010/2008/(AL)DK - **Ouvert le** 29/04/2008 - **Décision le** 02/12/2009

En septembre 2007, le plaignant a demandé d'avoir accès à des documents détenus par la Commission européenne, conformément au règlement 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil européen et de la Commission européenne. Le 4 mars 2008, la Commission lui a répondu en lui accordant un accès partiel aux documents demandés.

Le plaignant s'est adressé au Médiateur pour se plaindre du manquement allégué de la Commission à convenablement traiter sa demande d'accès aux documents et y répondre. Il s'est notamment plaint des retards excessifs et injustifiés de la Commission pour traiter sa demande.

Dans sa décision, le Médiateur a fait état de plusieurs carences dans la gestion de la demande d'accès aux documents faite par le plaignant auprès de la Commission. Ces carences ont été relevées relativement à l'enregistrement de la demande, au respect des délais applicables et à la communication des raisons de l'extension de ces délais.

Toutefois, le Médiateur a fait remarquer que des carences similaires avaient été relevées dans la plainte 3697/2006/PB et que, dans ce cas, la Commission avait réagi positivement aux remarques critiques et complémentaires du Médiateur. De fait, la Commission a déclaré que les demandes d'accès aux documents sont normalement enregistrées à leur réception ou le premier jour ouvrable suivant leur réception et que tout retard d'enregistrement ne pouvait être dû qu'à des circonstances exceptionnelles. Par ailleurs, elle a convenu que lorsqu'un demandeur doit être informé de l'extension du délai initial, elle devait le faire avant l'expiration du délai en question. Elle a également reconnu que toute extension des délais devait être motivée de façon détaillée.

Eu égard à ces déclarations et au fait qu'elles étaient postérieures aux carences identifiées dans la présente plainte, le Médiateur n'a pas considéré qu'il était nécessaire de formuler une remarque critique.

En ce qui concerne la décision de fond de la Commission de ne pas accorder le plein accès aux documents concernés, le Médiateur a trouvé que cette dernière appliquait correctement les dispositions pertinentes du règlement 1049/2001 concernant la consultation d'un tiers et la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales.

LES ANTÉCÉDENTS DE LA PLAINTE

1. Le Fonds international d'appui au déclassement d'Ignalina (IIDSF) a été créé en 2000 pour soutenir le démantèlement de la centrale nucléaire d'Ignalina en Lituanie. L'administration de l'IDSF a été confiée à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). La Commission européenne, en collaboration avec 14 pays donateurs bilatéraux, a apporté les contributions initiales au FSIDI. Avant l'adhésion de la Lituanie à l'UE, des fonds ont été mis à disposition dans le cadre du programme PHARE. Après l'adhésion, un financement beaucoup plus important est devenu disponible grâce à un nouveau programme, appelé programme Ignalina, établi par le protocole no 4 du traité d'adhésion.

2. En vertu du règlement financier [1] , on entend par «gestion conjointe» le terme d'un arrangement par lequel des contributions du budget communautaire sont versées à des fonds multidonateurs gérés par des organisations internationales. La gestion conjointe intervient normalement lorsque l'aide est accordée à des pays tiers. La Commission a poursuivi sa contribution au FSIDI, même après l'adhésion de la Lituanie à l'UE et après la création du programme Ignalina. Il continuera de contribuer à l'IIDSF, comme prévu dans les perspectives financières 2007-2013. En cas de gestion conjointe, la Commission est tenue de signer un «accord de contribution» avec l'organisation internationale concernée. L'objectif d'un tel arrangement est de garantir le respect des exigences communautaires conformément aux dispositions du règlement financier relatives à la transparence, au principe de bonne gestion financière, à l'éligibilité des actions et à la participation, à la visibilité de l'utilisation des financements communautaires et à l'accès à la Cour des comptes. La convention de contribution détermine les éléments clés du programme, tels que la sélection des projets, les accords d'appel d'offres, le cadre juridique applicable, les obligations des bénéficiaires des projets, ainsi que les relations entre la Commission et, en l'espèce, la BERD. Au niveau national, la Lituanie était tenue de signer un accord-cadre avec la BERD afin d'avoir accès au financement du FSIDI. La participation d'une organisation intermédiaire à une gestion conjointe d'un programme communautaire au sein de l'UE signifie que la Commission et les autorités de l'État membre concerné n'ont pas de contrôle direct sur le programme. En choisissant la BERD, qui n'est pas une institution communautaire, la Commission place la gestion du programme au-delà du contrôle du Parlement européen et du Médiateur européen. La Commission a donc la responsabilité particulière d'assurer une transparence totale et une mise en œuvre correcte

du programme.

3. Le 11 septembre 2007, le plaignant, agissant pour le compte d'un cabinet d'avocats, a demandé à la Commission européenne l'accès du public aux documents conformément au règlement (CE) no 1049/2001 [2] (ci-après le «règlement 1049/2001»). Le plaignant a demandé l'accès à des copies *des «accords de contribution, y compris toutes les annexes, pour le financement communautaire du Fonds international d'appui au déclassement d'Ignalina (IIDSF) géré par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)* ». Le plaignant a demandé l'accès à deux accords spécifiques; un accord de contribution conclu avant l'adhésion de la Lituanie à l'UE et un accord de contribution post-adhésion.

4. Par courrier électronique du 18 septembre 2007, la Commission a accusé réception de la demande initiale d'accès aux documents du plaignant, l'informant que, conformément au règlement no 1049/2001, elle recevrait une réponse dans un délai de 15 jours ouvrables.

5. Le 11 octobre 2007, en l'absence de réponse de la Commission, le plaignant a envoyé un courriel à la Commission indiquant que le délai indiqué dans la lettre susmentionnée de la Commission avait expiré et que, «[d]ans les présentes *, conformément à l'article 7, paragraphe 4, du règlement 1049/2001, ce message constitue notre* **demande confirmative** » (soulignement dans l'original).

6. Le 6 novembre 2007, la Commission a informé le plaignant qu'elle devait prolonger de 15 jours ouvrables le délai de réponse, car elle ne pouvait pas obtenir toutes les informations nécessaires pour procéder à une analyse appropriée de la demande du plaignant et prendre une décision finale.

7. Par courrier électronique du 27 novembre 2007, la Commission a informé le plaignant qu'elle n'était toujours pas en mesure de prendre une décision finale concernant sa demande. Elle a indiqué que, conformément à l'article 4, paragraphe 4, du règlement no 1049/2001, elle devait consulter la BERD au sujet de la divulgation des documents demandés.

8. Le 4 mars 2008, la Commission a répondu à la demande confirmative du plaignant. Elle a d'abord identifié les documents concernés comme étant i) un accord de contribution daté avant l'adhésion de la Lituanie à l'Union européenne (ci-après l'«accord de 2002»); et ii) un accord de contribution post-adhésion (ci-après l'«accord de 2006»).

9. En ce qui concerne l'accord de 2002, la Commission a expliqué qu'il comprenait: (I) un échange de lettres entre la Commission et la BERD à partir de janvier 2001, concernant l'engagement de 115 millions d'euros de la Communauté européenne en faveur du FSIDI; et ii) un protocole de financement, conclu en 2002 entre la Communauté européenne et le pays bénéficiaire, concernant la contribution de 80 millions d'euros de la Communauté européenne au FSIID.

10. En ce qui concerne l'accord de 2006, la Commission a expliqué qu'il se composait des conditions particulières et de quatre annexes (annexes I à IV).

11. La Commission a conclu qu'un accès total pouvait être accordé à l'accord de 2002 et à l'annexe II de l'accord de 2006. Elle ne pouvait toutefois accorder qu'un accès partiel aux conditions particulières et à l'annexe IV de l'accord de 2006. L'accès aux autres parties de l'accord de 2006 a été refusé.

12. Le 8 avril 2008, le plaignant a déposé une plainte auprès du Médiateur.

L'OBJET DE L'ENQUÊTE

13. Le 29 avril 2008, le Médiateur a ouvert une enquête sur les allégations et allégations suivantes:

La Commission n'a pas traité correctement sa demande d'accès aux documents et n'a pas répondu à celle-ci.

Le plaignant a demandé à la Commission:
- lui accorder l'accès à l'annexe 1 du protocole de financement de 2002; et
- accorder un accès complet aux documents de l'accord de 2006.

L'ENQUÊTE

15. Le 29 juin 2008, le Médiateur a demandé à la Commission de présenter un avis. La Commission a transmis son avis le 23 juillet 2008. L'avis de la Commission a été transmis au plaignant avec une invitation à présenter des observations. Le plaignant a transmis ses observations le 13 octobre 2008.

ANALYSE ET CONCLUSIONS DU MÉDIATEUR

A. Allégation selon laquelle la Commission n'a pas traité correctement la demande d'accès aux documents présentée par le plaignant et n'a pas répondu à cette demande

Arguments présentés au Médiateur

16. Le plaignant a allégué que la Commission n'avait pas traité correctement sa demande d'accès aux documents et n'avait pas répondu à celle-ci, car i) elle a présenté des retards excessifs et injustifiés dans le traitement de sa demande; II) elle a fourni des documents erronés et incomplets; et iii) elle n'a pas respecté la législation communautaire concernant spécifiquement l'accès aux documents dans le cadre de l'accord de 2006. Le plaignant a

expliqué qu'il avait envoyé sa demande d'accès à ces documents le 11 septembre 2007, mais que la Commission ne l'avait enregistrée que le 18 septembre 2007. Le 11 octobre, le plaignant a présenté une demande confirmative. Les 6 et 27 novembre 2007, la Commission a envoyé deux réponses d'attente. Ce n'est que le 4 mars 2008 qu'elle a envoyé sa réponse quant au fond. Le plaignant a estimé que la consultation de la BERD était injustifiée et trop longue et qu'elle contredisait l'article 5, paragraphe 5, de la décision C(2001) 3714 de la Commission [3] . En outre, la Commission a fourni des documents qui se rapportaient en réalité à la Slovaquie et non à la Lituanie (document erroné). En outre, la Commission n'a pas fourni au plaignant *le règlement du Fonds* [4] , qui fait partie intégrante du protocole de financement (fourniture incomplète de documents). Enfin, la Commission a fait un usage inapproprié de la disposition du règlement no 1049/2001 relative à la consultation des tiers et à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales. Elle n'a donc pas respecté la législation communautaire pertinente.

17. Dans son avis, la Commission a tout d'abord souligné que les documents demandés étaient des documents bilatéraux et contractuels signés par la Commission et un tiers. Étant donné qu'ils sont coauteurs des documents, l'article 4, paragraphe 4, du règlement no 1049/2001 s'applique. En outre, étant donné que, comme indiqué dans la réponse de la Commission du 4 mars 2008, la BERD s'est explicitement opposée à la divulgation des documents demandés, la Commission a décidé d'analyser le contenu de chacun des documents afin d'évaluer quelles parties pouvaient être divulguées sans porter atteinte aux intérêts légitimes de la BERD. Cette évaluation a consisté à consulter divers services de la Commission. Cette approche était conforme à la décision C(2001) 3714 de la Commission. En outre, la Commission a souligné que la BERD est une organisation internationale créée par un certain nombre d'États souverains et que le non-respect de ses intérêts légitimes porterait inévitablement atteinte aux relations de l'UE avec cette organisation internationale. En ce qui concerne l'argument du plaignant selon lequel « *elle n'a pu trouver aucune dérogation en vertu du droit communautaire permettant à la Commission de prolonger les délais prescrits par* la loi», la Commission a déclaré qu'elle n'avait jamais prétendu qu'une telle dérogation existait. Dans sa lettre du 27 novembre 2007, la Commission a informé le plaignant qu'elle n'était pas en mesure de respecter le délai, motivé et présenté ses excuses. Le retard de la Commission n'a pas porté atteinte au droit du plaignant, garanti par l'article 8, paragraphe 3, du règlement no 1049/2001, d'intenter une procédure devant la Cour ou de porter plainte auprès du Médiateur si l'institution ne répond pas dans le délai prescrit, qui est considéré comme une réponse négative. La Commission a conclu en déclarant que, nonobstant les objections de la BERD, elle a utilisé le temps supplémentaire pour permettre au plaignant d'accéder le plus largement possible aux documents concernés.

18. Dans ses observations, le plaignant a déclaré qu'il était inacceptable que la Commission prenne sept jours pour enregistrer sa demande. En outre, contrairement à l'article 7, paragraphe 1, du règlement no 1049/2001, la Commission n'a pas répondu à sa demande initiale dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de l'enregistrement. Étant donné que la Commission a affirmé avoir accordé un accès complet aux documents relatifs à l'accord de 2002, la plaignante estime qu'elle aurait donc pu les divulguer séparément des documents relatifs à l'accord de 2006, en évitant ainsi le retard supplémentaire causé par la

procédure de consultation en cours concernant l'accord de 2006. Indépendamment de la question de savoir s'il était correct d'engager une consultation avec la BERD, la Commission aurait dû, conformément à l'article 2 de la décision C(2001) 3714 de la Commission, respecter le délai de 30 jours ouvrables pour statuer sur la demande. La Commission a fait valoir que le plaignant aurait pu intenter une action devant la Cour ou s'être plaint auprès du Médiateur. En réponse, le plaignant a souligné que tant l'article 19 du code de bonne conduite administrative que l'article 8, paragraphe 1, du règlement no 1049/2001 exigent que: « *en cas de refus total ou partiel, l'institution informe le demandeur des voies de recours qui lui sont ouvertes*» . Toutefois, la Commission n'a pas informé le plaignant de ses possibilités immédiates de recours. Enfin, le plaignant a déclaré que la Commission avait envoyé sa réponse finale trois mois après sa précédente lettre et que près de six mois s'étaient écoulés depuis l'introduction de la demande initiale.

L'évaluation du Médiateur

Les retards prétendument excessifs et injustifiés dans le traitement de la demande du plaignant

19. Le 11 septembre 2007, le plaignant a présenté une demande d'accès aux documents. Le 18 septembre 2007, la Commission a enregistré la demande et en a informé le plaignant par courrier électronique envoyé le même jour.

20. En ce qui concerne l'enregistrement des demandes initiales d'accès aux documents, l'article 7 du règlement no 1049/2001 dispose que:

« *1. Une demande d'accès à un document est traitée rapidement. Un accusé de réception est envoyé au demandeur* ».

21. Le Médiateur rappelle que le règlement no 1049/2001 n'établit pas de règles spécifiques concernant le délai nécessaire pour enregistrer une demande d'accès aux documents. Toutefois, le Médiateur estime qu'il ne devrait pas y avoir de retards excessifs dans l'enregistrement de telles demandes, étant donné que l'objectif de l'obligation susmentionnée de traiter *rapidement* les demandes ne pourrait pas être atteint si la Commission disposait d'un pouvoir discrétionnaire quant au moment où une demande devrait être enregistrée. (À son tour, ce pouvoir discrétionnaire affecterait le délai de traitement d'une telle demande.). De l'avis du Médiateur, l'obligation de traiter rapidement les demandes implique que la Commission organise ses services administratifs de manière à ce que l'enregistrement ait normalement lieu, au plus tard le premier jour ouvrable suivant la réception d'une demande. Étant donné qu'il a fallu cinq jours ouvrables à la Commission pour enregistrer la demande initiale du plaignant, le Médiateur considère que la Commission n'a pas respecté l'obligation susmentionnée.

22. En ce qui concerne le traitement des demandes initiales, l'article 7 du règlement no 1049/2001 dispose en outre que:

«... *Dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de l'enregistrement de la demande, l'institution accorde l'accès au document demandé et fournit l'accès conformément à l'article 10*

dans ce délai ou, dans une réponse écrite, expose les motifs du refus total ou partiel [...] 4. L'absence de réponse de l'institution dans le délai prescrit autorise le demandeur à présenter une demande confirmative. »

23. Le Médiateur note que le plaignant ne conteste pas que le fait que la Commission n'ait pas répondu dans un délai de 15 jours ouvrables à compter de la date d'enregistrement (18 septembre 2007) de la demande initiale constituait un rejet implicite de ladite demande et que ce fait permettait au plaignant de présenter une demande confirmative.

24. Le 11 octobre 2007, le plaignant a présenté une demande confirmative. Le 12 octobre 2007, la Commission l'a enregistrée et en a informé le plaignant par courrier électronique le même jour. Toutefois, le 6 novembre 2007, la Commission a écrit pour informer le plaignant que:

« *Votre candidature est en cours de traitement. Cependant, étant donné que nous n'avons toujours pas rassemblé tous les éléments dont nous avons besoin pour procéder à une analyse appropriée de votre demande afin de prendre une décision finale, nous ne serons pas en mesure de répondre à votre demande confirmative dans le délai imparti. Par conséquent, nous devons prolonger ce délai de 15 jours ouvrables supplémentaires, conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement (CE) no 1049/2001. Le nouveau délai expire le 27 novembre 2007. Je m'excuse pour tout inconvénient que ce retard peut causer.* »

25. En ce qui concerne les demandes confirmatives, l'article 8 (Traitement des demandes confirmatives) dispose que:

« *1. Une demande confirmative est traitée rapidement. Dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de l'enregistrement d'une telle demande, l'institution accorde l'accès au document demandé et donne accès... 2. Dans des cas exceptionnels, par exemple dans le cas d'une demande relative à un document très long ou à un très grand nombre de documents, le délai prévu au paragraphe 1 peut être prolongé de quinze jours ouvrables, à condition que le demandeur en soit informé à l'avance et que des motifs détaillés soient donnés.* »

26. De l'avis du Médiateur, il est clair que les délais serrés prévus par le règlement (CE) no 1049/2001 visent à garantir le plein respect du droit d'accès. Le non-respect de ces délais constitue donc un cas de mauvaise administration. Le plaignant ayant introduit la demande confirmative le 11 octobre 2007, la Commission devait se prononcer sur celle-ci le 2 novembre 2007 au plus tard. Toutefois, ce n'est que le 6 novembre 2007, qu'elle a informé le plaignant de la prolongation du délai initial. Le Médiateur estime que, bien que ce retard ait été limité, il n'en demeure pas moins que la Commission n'a pas informé le plaignant à l'avance de la prolongation du délai de réponse à sa demande confirmative.

27. À la suite de sa décision de proroger le délai de réponse à la demande confirmative, la Commission aurait dû prendre une décision au plus tard le 27 novembre 2007. Toutefois, le 27 novembre 2007, la Commission a écrit au plaignant:

« *[...] le délai de réponse à votre demande confirmative a été prolongé de quinze jours*

ouvrables, conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement. Ce délai prolongé expire aujourd'hui. Malheureusement, nous n'avons toujours pas été en mesure de finaliser l'analyse de votre demande et ne sommes donc pas encore en mesure de vous fournir une réponse finale. Cela s'explique notamment par le fait que, afin d'évaluer correctement la question et conformément à l'article 4, paragraphe 4, du règlement no 1049/2001, nous avons consulté la BERD au sujet de sa position concernant la divulgation des documents demandés. Toutefois, je peux vous assurer que nous faisons tout notre possible pour vous fournir une réponse finale dans les meilleurs délais. Je regrette ce retard supplémentaire et je m'excuse sincèrement de tout inconvénient que cela pourrait causer. »

28. À l'instar des articles 7 et 8 du règlement 1049/2001, l'article 2 de la décision C(2001) 3714 de la Commission dispose que " *la Commission répond aux demandes d'accès initiales et confirmatives dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date d'enregistrement de la demande. Dans le cas de demandes complexes ou volumineuses, le délai peut être prolongé de quinze jours ouvrables.* »

29. Le Médiateur souligne que ni le règlement 1049/2001 ni la décision C(2001) 3714 de la Commission ne prévoient une nouvelle prolongation du délai déjà prolongé pour statuer sur une demande (initiale ou confirmative) d'accès aux documents. Étant donné que la Commission a prolongé à deux reprises le délai de réponse à la demande confirmative du plaignant, le Médiateur constate que la Commission n'a pas respecté à la fois le règlement et la décision de la Commission susmentionnés.

30. En outre, l'article 8, paragraphe 2, du règlement (CE) no 1049/2001 impose à la Commission de fournir au demandeur *des «motifs détaillés* » pour prolonger le délai. Ce qui constitue un raisonnement suffisamment « *détaillé* », au sens de la disposition précitée, peut différer d'un cas à l'autre, en fonction des circonstances pertinentes. Néanmoins, une simple référence, formulée en termes généraux, au fait que la Commission n'a pas « *regroupé tous les éléments* dont elle a *besoin pour procéder à une analyse appropriée de* la *demande [du plaignant] pour prendre une décision finale» ne saurait satisfaire à* l'exigence qui précède. De même, l'affirmation selon laquelle la Commission «n'a *toujours pas été en mesure de finaliser l'analyse* de la *demande [du plaignant] et n'est donc pas encore en mesure de lui fournir une réponse finale* , d'autant plus que *pour apprécier correctement la question, […]* [elle] a *consulté la BERD au sujet de sa position quant à la divulgation des documents demandés* " ne saurait satisfaire à l'obligation susmentionnée. Ces déclarations ne contiennent pas d'éléments suffisants pour permettre de vérifier si la prorogation est justifiée dans le cas d'espèce. Il conviendrait plutôt d'expliquer pourquoi la Commission n'a pas pu obtenir les informations nécessaires à l'analyse de la demande ou pourquoi une tierce partie devait être consultée, et pourquoi la consultation n'aurait pas pu être achevée plus tôt. En l'espèce, le Médiateur considère que les déclarations de la Commission ne constituent pas des « *motifs détaillés* » au sens de l'article 8, paragraphe 2, du règlement no 1049/2001.

31. En outre, le Médiateur rappelle que l'article 5, paragraphe 5, de la décision C(2001) 3714 de la Commission dispose que:

« *L'auteur tiers consulté dispose d'un délai de réponse qui ne peut être inférieur à cinq jours ouvrables mais doit permettre à la Commission de respecter ses propres délais de réponse. En l'absence de réponse dans le délai prescrit, ou si le tiers n'est pas traçable ou n'est pas identifiable, la Commission statue conformément aux règles relatives aux exceptions prévues à l'article 4 du règlement (CE) no 1049/2001, en tenant compte des intérêts légitimes du tiers sur la base des informations dont elle dispose.* »

32. Il est clair que la Commission ne saurait justifier un retard dans le traitement d'une demande d'accès aux documents au motif qu'elle a besoin de consulter des tiers. Étant donné que la Commission n'a fourni sa réponse finale à la demande confirmative du plaignant du 11 octobre 2007 que le 4 mars 2008, c'est-à-dire près de cinq mois après sa présentation, le Médiateur constate que la Commission n'a pas respecté les dispositions du règlement (CE) no 1049/2001 concernant le traitement rapide des demandes d'accès aux documents.

33. Plus généralement, le Médiateur constate que, pour les raisons exposées ci-dessous, il y a eu des retards excessifs et injustifiés dans le traitement par la Commission de la demande d'accès aux documents du plaignant. En particulier, il estime que la Commission:
- a violé l'article 7 du règlement (CE) no 1049/2001 en prenant cinq jours ouvrables pour enregistrer la demande initiale du plaignant;
- a violé l'article 8 du règlement (CE) no 1049/2001 en omettant d'informer le plaignant à l'avance de la prolongation du délai de réponse à sa demande confirmative;
- a contredit les deux articles susmentionnés du règlement (CE) no 1049/2001, en prolongeant le délai déjà prolongé pour une décision sur la demande confirmative;
- a violé l'article 8, paragraphe 2, du règlement (CE) no 1049/2001 en omettant de motiver de manière détaillée la prolongation des délais; et qu'il
- n'a fourni sa réponse finale à la demande confirmative de la plaignante du 11 octobre 2007, que le 4 mars 2008, c'est-à-dire près de cinq mois plus tard, a constitué un retard excessif et injustifié.

34. Dans ce contexte, le Médiateur renvoie à la plainte 3697/2006/PB, qui concernait des circonstances similaires. Dans sa décision clôturant cette plainte, il a également constaté des cas de mauvaise administration concernant le non-respect par la Commission des dispositions susmentionnées. Par conséquent, dans sa décision du 22 octobre 2007, il a formulé des remarques critiques et d'autres observations pertinentes. Par lettre du 19 janvier 2009, la Commission a répondu au Médiateur au sujet de ses remarques critiques et de ses observations complémentaires concernant la plainte 3697/2006/PB. Dans sa réponse, elle a indiqué que les demandes d'accès aux documents sont normalement enregistrées dès réception, ou le premier jour ouvrable suivant la réception, et que tout retard dans l'enregistrement ne peut être dû qu'à des circonstances exceptionnelles. La Commission a convenu avec le Médiateur qu'un demandeur d'accès aux documents devrait être informé d'une prolongation du délai de réponse avant son expiration effective. Enfin, elle a également convenu qu'elle devrait fournir au requérant concerné des explications plus détaillées sur les raisons de la prorogation d'un délai.

35. Compte tenu de la réponse de la Commission aux remarques formulées par le Médiateur

dans sa décision relative à la plainte 3697/2006/PB, qui est disponible sur le site internet du Médiateur et qui est postérieure aux lacunes constatées ci-dessus, le Médiateur espère que la Commission traitera les futures demandes d'accès aux documents conformément aux pratiques auxquelles elle a fait référence dans cette réponse. Compte tenu de ces circonstances, le Médiateur estime qu'il n'est pas nécessaire d'émettre une remarque critique en ce qui concerne ses constatations au point 33 ci-dessus.

La fourniture de documents erronés

36. Selon le plaignant, la Commission lui a fourni l'annexe A du protocole de financement («Conditions générales relatives au protocole de financement»), qui désigne le gouvernement slovaque comme bénéficiaire. La demande du plaignant concernait toutefois la Lituanie. La Commission a regretté cette inexactitude dans son avis. Elle a toutefois souligné que le document en question était un document type énumérant les conditions générales. Son contenu reste le même, quel que soit le pays destinataire. Le plaignant a fait observer que, malgré les explications ci-dessus, il n'a pas encore reçu les documents corrects.

37. Le Médiateur note que, le 23 octobre 2009, à la suite de sa demande spécifique, la Commission lui a envoyé une copie des conditions générales relatives aux protocoles de financement conclus avec la Lituanie [5] . Il a également expliqué que, étant donné que le présent document contient des conditions générales pour les mémorandums de financement standard, celles-ci sont les mêmes pour la Lituanie et pour la Slovaquie. Elle a ajouté qu'elle avait fourni au plaignant le document relatif à la Slovaquie parce que l'annexe A du document relatif à la Lituanie était incomplète, à savoir qu'il manquait la page 7 et qu'il n'existait pas de version électronique. Elle a souligné que la seule différence entre les versions slovaque et lituanienne était la définition du «bénéficiaire» dans la première ligne du document. Compte tenu de la disposition du présent document et des explications ci-dessus, le Médiateur estime que la Commission a pris les mesures nécessaires pour régler cet aspect de la plainte.

La fourniture incomplète de documents

38. Le plaignant souligne que, dans sa réponse du 4 mars 2008, la Commission a affirmé avoir accordé un accès complet à l'accord de 2002. Cette dernière comprend les conditions particulières (annexe C), qui renvoient à une annexe supplémentaire, *le règlement du Fonds* . Le plaignant n'a toutefois pas été fourni avec *le règlement du Fonds* . La Commission n'a donc pas fourni un accès complet aux documents demandés. Dans son avis, la Commission a expliqué qu'elle considérait que la question de l'accès aux *règles du Fonds* était couverte par sa réponse à la demande d'accès à l'accord de 2006. L'accès total aux conditions particulières de l'accord de 2006 ayant été explicitement refusé, le plaignant a conclu à tort que la Commission avait d'abord implicitement accordé l'accès, puis explicitement refusé l'accès aux *règles du Fonds* .

39. Le Médiateur note que, dans sa réponse du 4 mars 2008, la Commission a déclaré que l'accord de 2002 consistait en:
- un échange de lettres entre la Commission et la BERD à partir de janvier 2001, concernant

l'engagement de 115 millions d'euros de la Communauté européenne en faveur de l'IDSF; et
- un protocole de financement conclu en 2002 entre la Communauté européenne et le pays bénéficiaire, concernant la contribution de 80 millions d'euros de la Communauté européenne au Fonds IIDSF.

La Commission a accordé un accès complet à ces documents.

40. Le Médiateur note également que, dans la même réponse, la Commission a défini l'accord de 2006 comme un document contractuel bilatéral entre la Commission et la BERD signé en 2006. Le contrat est fondé sur un accord de contribution standard conclu avec une organisation internationale, qui est accessible au public sur l'internet [6] . Les conditions particulières, auxquelles le plaignant s'est référé, sont fondées sur un texte standard comportant des variables, qui sont spécifiques aux accords individuels. Étant donné qu'il contient «des *conditions particulières convenues entre les parties et des informations spécifiques à la BERD* » et que la BERD a refusé l'accès au document en raison de sa nature, la Commission «a *préféré la non-divulgation* ».

41. À la lumière de ce qui précède, le Médiateur comprend que l'argument du plaignant est que la Commission a eu tort d'affirmer qu'elle avait accordé *un accès total* à l'accord de 2002, parce qu'elle n'a pas accordé l' *accès au règlement du Fonds* , qui fait clairement partie de cet accord. Le Médiateur considère que cet argument n'est pas dénué de fondement, à supposer que *le règlement du Fonds* , auquel l'accès n'a pas été accordé, soit considéré comme faisant partie de l'accord de 2002. Toutefois, la Commission semble soutenir que la question de l'accès du public aux *règles du Fonds* a été traitée lors de l'examen de la demande d'accès à l'accord de 2006, étant donné que ces règles font partie à la fois de l'accord de 2002 et de 2006. La réponse à la demande d'accès du plaignant aurait sans aucun doute pu être plus claire à cet égard, mais, étant donné que le Médiateur évaluera plus en détail l'aspect matériel de l'accès ci-dessous, il n'estime pas nécessaire d'enquêter davantage sur cet aspect de l'affaire.

Non-respect de la législation communautaire concernant spécifiquement l'accès aux documents dans le cadre de l'accord de 2006

42. Le plaignant a fait valoir que la Commission n'était pas tenue de consulter la BERD, étant donné que l'accord de 2006 et toutes ses annexes ont été rédigés par la Commission et que certaines d'entre elles ont même été rédigées par la Commission. En effet, en vertu du règlement (CE) no 1049/2001, la consultation n'est requise que si le document concerné provient d'un tiers ou en a été l'auteur. Comme ce n'est pas le cas en ce qui concerne les conditions particulières, la Commission n'a pas respecté les dispositions pertinentes de la législation communautaire. En outre, indépendamment de la question de savoir si la Commission a eu raison de consulter la BERD, la Commission a invoqué à tort l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, du règlement no 1049/2001, à savoir que la divulgation de l'accord de 2006 porterait atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales. En outre, l'argument de la Commission selon lequel la divulgation réduirait la volonté de la BERD de coopérer avec la Communauté européenne et porterait préjudice à la stratégie de la Communauté dans ses relations avec cet organe international, est

discutable. La BERD est une organisation internationale qui, en vertu de l'accord qui la crée, doit travailler en étroite coopération avec ses membres, y compris la Communauté européenne.

43. Dans son avis, la Commission a reconnu que ses services ont rédigé les conditions particulières et l'annexe II (à laquelle un accès complet a été accordé). Elle a toutefois souligné que les documents restants provenaient de la BERD. En outre, il a déclaré que les conditions particulières reflètent le résultat des négociations avec la BERD et consistent en ce que les parties contractantes ont convenu. La BERD est donc coauteure de l'accord contractuel. La Commission a donc considéré que la BERD avait le droit, en vertu du règlement (CE) no 1049/2001, d'être consultée. En outre, le plaignant a lui-même admis *que le règlement du Fonds* était un document rédigé par la BERD. En ce qui concerne la protection de l'intérêt public, la Commission a fait valoir que la BERD était un partenaire important de la Communauté européenne. Ils travaillent ensemble dans un certain nombre de pays, contribuent au développement économique et gèrent des programmes pour le compte de la Communauté. Les relations avec elle sont fondées sur la confiance et la coopération mutuelles. Il irait à l'encontre de ces principes et se révélerait préjudiciable aux relations avec la BERD si la Commission divulguait des documents, sans tenir compte de la volonté de la première. En effet, en introduisant l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, du règlement no 1049/2001, le législateur communautaire a indiqué que l'avis des tiers devait être pris en compte. La Commission estime que la BERD est mieux placée pour évaluer si la divulgation de documents provenant de ou coécrits par elle porterait atteinte à ses intérêts légitimes.

44. En ce qui concerne la consultation, le Médiateur relève tout d'abord que l'article 4, paragraphe 4, (exceptions) du règlement no 1049/2001 dispose:

« *4. En ce qui concerne les documents tiers, l'institution consulte le tiers en vue d'évaluer si une exception prévue au paragraphe 1 ou 2 est applicable, à moins qu'il ne soit clair que le document doit ou non être divulgué.* »

À cet égard, le Médiateur souligne que les institutions communautaires ont l'obligation, et non la possibilité, de consulter des tiers lorsque des demandes d'accès à des documents tiers sont reçues, à moins qu'il ne soit clair pour l'institution si l'accès devrait ou non être accordé. En outre, même si le document demandé n'est, à proprement parler, pas un document de tiers, le Médiateur ne voit pas pourquoi les institutions communautaires, lorsqu'elles traitent une demande d'accès à un tel document, ne devraient pas être en mesure de consulter d'autres organes au sujet de leur propre appréciation de la demande, sans l'application stricte de l'article 4, paragraphe 4, du règlement 1049/2001. Une telle consultation augmenterait certainement la possibilité que les institutions communautaires, y compris la Commission, puissent donner un avis plus objectif lors de l'appréciation de l'applicabilité d'une exception prévue à l'article 4, paragraphe 4, du règlement 1049/2001. Le Médiateur note toutefois que de telles consultations potentielles ne peuvent pas être utilisées pour justifier des retards dans la procédure décisionnelle de la Commission.

45. Compte tenu des considérations qui précèdent, le Médiateur constate que la Commission n'a pas enfreint le règlement (CE) no 1049/2001 lorsqu'elle a consulté la BERD pour

l'éventuelle divulgation de l'accord de 2006.

46. En ce qui concerne la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales, le Médiateur fait observer que l'article 4, paragraphe 1, (exceptions) du règlement no 1049/2001 dispose:

« *1. Les institutions refusent l'accès à un document lorsque la divulgation porterait atteinte à la protection:*

(a) l'intérêt public en ce qui concerne:

… — relations internationales… de la Communauté ou d'un État membre. »

47. Le Médiateur note que les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) no 1049/2001 sont formulées en termes obligatoires. Par conséquent, les institutions sont tenues de refuser l'accès aux documents relevant de l'une quelconque des exceptions, dès lors que les circonstances pertinentes sont avérées [7] . Le Médiateur note en outre que la Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre d'une décision de refus d'accès fondée *notamment* sur la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales [8] . Par conséquent, la portée du contrôle, dans ce contexte, doit être limitée à la vérification du respect des règles de procédure et de l'obligation de motivation, de l'exactitude des faits et de l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'un détournement de pouvoir [9] . En ce qui concerne l'obligation de motivation, le Médiateur rappelle que, s'il appartient à l'institution concernée de démontrer, dans chaque cas d'espèce, que les documents auxquels l'accès est demandé relèvent effectivement des exceptions énumérées dans le règlement no 1049/2001, il peut être impossible de motiver la nécessité de la confidentialité pour chaque document individuel, sans divulguer le contenu du document et, partant, priver l'exception de sa finalité même [10] .

48. En ce qui concerne ce qui précède, le Médiateur note que, dans sa réponse du 4 mars 2008, la Commission a expliqué que:

« *Les autres parties de l'accord bilatéral concerné (c'est-à-dire les annexes I et III, ainsi que les parties non divulguées des conditions particulières et l'annexe IV) ne peuvent pas être divulguées, car elles concernent les conditions particulières convenues entre les parties et contiennent des informations spécifiques à la BERD. La divulgation publique de ces parties porterait clairement atteinte aux relations de la Communauté européenne avec la BERD, étant donné l'opposition explicite de cette dernière à la divulgation. En effet, d'une part, elle réduirait la volonté de la BERD de coopérer avec la Communauté européenne et, d'autre part, elle porterait préjudice à la stratégie de la Communauté dans ses relations avec cette instance internationale. Cela affecterait non seulement les accords actuels, mais pourrait également interférer avec les négociations futures sur des questions similaires avec la [* BERD *]. En outre, cela aurait également un impact négatif sur les relations de la Communauté avec les pays tiers où la BERD opère avec le soutien de fonds communautaires. Pour ces raisons, la divulgation des parties concernées affecterait gravement les relations actuelles et futures avec la BERD et les pays tiers*

défavorisés, ce qui porterait atteinte à la protection des intérêts publics en ce qui concerne les relations internationales de la CE avec ces deux acteurs. »

49. Compte tenu des circonstances susmentionnées, le Médiateur considère que la Commission a fourni des explications suffisamment précises pour justifier son refus contesté d'accorder l'accès au document demandé. En outre, le Médiateur constate que la Commission, après avoir consulté la BERD et ayant été informée de l'opposition explicite de cette dernière à la divulgation [11] , a conclu à juste titre que la divulgation de l'accord de 2006 pouvait effectivement porter atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne ses relations internationales avec la BERD. Enfin, la décision attaquée n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation quant à la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales.

50. Pour les raisons exposées ci-dessus, le Médiateur estime que la Commission a correctement appliqué les dispositions pertinentes du règlement (CE) no 1049/2001 en ce qui concerne ses consultations avec la BERD et la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales. Par conséquent, le Médiateur ne constate aucun cas de mauvaise administration correspondant.

51. Compte tenu de tout ce qui précède, le Médiateur ne constate aucun cas de mauvaise administration en ce qui concerne les arguments du plaignant relatifs à la fourniture de documents erronés et incomplets, au non-respect de la législation communautaire en matière de consultation de tiers ou à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales. Par conséquent, l'allégation du plaignant ne peut être accueillie.

C. Conclusions

Sur la base de ses enquêtes sur cette plainte et comme indiqué plus spécifiquement au point 33 de sa décision, le Médiateur a relevé plusieurs lacunes dans le traitement procédural par la Commission de la demande d'accès aux documents du plaignant. Dans des circonstances normales, l'identification de ces lacunes aurait conduit le Médiateur à formuler une remarque critique.

Toutefois, compte tenu de la réponse de la Commission aux remarques du Médiateur dans sa décision relative à la plainte 3697/2006/PB, qui est postérieure aux lacunes constatées dans la présente décision, le Médiateur espère que la Commission traitera les futures demandes d'accès aux documents conformément aux pratiques auxquelles elle s'est référée dans cette réponse. Compte tenu de ces circonstances, le Médiateur n'estime pas nécessaire, en l'espèce, d'émettre une remarque critique concernant ses conclusions au point 33 de la décision.

Le plaignant et la Commission seront informés de cette décision.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Fait à Strasbourg le 2 décembre 2009

[1] Règlement (CE, Euratom) no 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, modifié par le règlement (CE, Euratom) no 1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006.

[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] Décision de la Commission du 5 décembre 2001 modifiant son règlement intérieur [notifiée sous le numéro C(2001) 3714] JO L 345, p. 94, concernant l'application 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.

[4] Comme indiqué dans les dispositions particulières, annexe C, du protocole de financement.

[5] Une copie est transmise au plaignant en même temps que la présente décision.

[6] Sur le site web de l'Office de coopération EuropeAid (http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm [Lien]).

[7] Voir l'affaire T-110/03, *Sison/Conseil* , Rec. 2005, p. II-1429, point 51.

[8] Voir l'affaire T-110/03, *Sison/Conseil* , point 46.

[9] Voir l'affaire T-110/03, *Sison/Conseil* , point 47 (concernant la portée du contrôle du Tribunal).

[10] Voir l'affaire T-110/03, *Sison/Conseil* , point 60.

[11] Le Médiateur souscrit à la déclaration de la Commission selon laquelle la BERD était mieux à même d'évaluer si la divulgation de documents provenant ou coécrits par elle devait être divulguée ou si une telle divulgation porterait atteinte à ses intérêts légitimes.