

RÈGLEMENT (CE) N° 1049/2001 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
du 30 mai 2001
relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 255, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission ⁽¹⁾,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité ⁽²⁾,

considérant ce qui suit:

- (1) Le traité sur l'Union européenne consacre la notion de transparence dans son article 1^{er}, deuxième alinéa, selon lequel le traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens.
- (2) La transparence permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi que de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique. La transparence contribue à renforcer les principes de la démocratie et le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis à l'article 6 du traité UE et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- (3) Les conclusions des réunions du Conseil européen de Birmingham, d'Edimbourg et de Copenhague ont souligné la nécessité d'assurer une plus grande transparence dans le travail des institutions de l'Union. Le présent règlement consolide les initiatives déjà prises par les institutions en vue d'améliorer la transparence du processus décisionnel.
- (4) Le présent règlement vise à conférer le plus large effet possible au droit d'accès du public aux documents et à en définir les principes généraux et limites conformément à l'article 255, paragraphe 2, du traité CE.
- (5) La question de l'accès aux documents ne faisant pas l'objet de dispositions dans le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et dans le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, le Parlement européen, le Conseil et la Commission devraient, conformément à la déclaration n° 41 annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam, s'inspirer du présent règlement pour ce qui est des docu-

ments concernant les activités couvertes par ces deux traités.

- (6) Un accès plus large aux documents devrait être autorisé dans les cas où les institutions agissent en qualité de législateur, y compris sur pouvoirs délégués, tout en veillant à préserver l'efficacité du processus décisionnel des institutions. Dans toute la mesure du possible, ces documents devraient être directement accessibles.
- (7) Conformément aux articles 28, paragraphe 1, et 41, paragraphe 1, du traité UE, le droit d'accès est également applicable aux documents relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Chaque institution devrait respecter ses règles de sécurité.
- (8) Afin de garantir la pleine application du présent règlement à tous les domaines d'activité de l'Union, toutes les agences créées par les institutions devraient appliquer les principes définis par le présent règlement.
- (9) Du fait de leur contenu extrêmement sensible, certains documents devraient faire l'objet d'un traitement particulier. Les modalités d'information du Parlement européen sur le contenu de ces documents devraient être réglées par voie d'accord interinstitutionnel.
- (10) Afin d'améliorer la transparence des travaux des institutions, le Parlement européen, le Conseil et la Commission devraient donner accès non seulement aux documents établis par les institutions, mais aussi aux documents reçus par celles-ci. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la déclaration n° 35 annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam prévoit qu'un État membre peut demander à la Commission ou au Conseil de ne pas communiquer à des tiers un document émanant de cet État sans l'accord préalable de celui-ci.
- (11) En principe, tous les documents des institutions devraient être accessibles au public. Toutefois, certains intérêts publics et privés devraient être garantis par le biais d'un régime d'exceptions. Il convient de permettre aux institutions de protéger leurs consultations et délibérations internes lorsque c'est nécessaire pour préserver leur capacité à remplir leurs missions. Lors de l'évaluation de la nécessité d'une exception, les institutions devraient tenir compte des principes consacrés par la législation communautaire en matière de protection des données personnelles dans tous les domaines d'activité de l'Union.
- (12) Il convient que toutes les dispositions régissant l'accès aux documents des institutions soient conformes au présent règlement.

⁽¹⁾ JO C 177 E du 27.6.2000, p. 70.

⁽²⁾ Avis du Parlement européen du 3 mai 2001 (non encore paru au Journal officiel) et décision du Conseil du 28 mai 2001.

- (13) Afin d'assurer le plein respect du droit d'accès, il convient de prévoir l'application d'une procédure administrative en deux phases, assortie d'une possibilité de recours juridictionnel ou de plainte auprès du médiateur.
- (14) Il convient que chaque institution prenne les mesures nécessaires pour informer le public des nouvelles dispositions en vigueur et former son personnel à assister les citoyens dans l'exercice des droits découlant du présent règlement. Afin de faciliter l'exercice de ces droits, il convient que chaque institution rende accessible un registre de documents.
- (15) Même si le présent règlement n'a ni pour objet ni pour effet de modifier les législations nationales en matière d'accès aux documents, il est, toutefois, évident qu'en vertu du principe de coopération loyale régissant les rapports entre les institutions et les États membres, ces derniers devraient veiller à ne pas porter atteinte à la bonne application du présent règlement et respecter les règles de sécurité des institutions.
- (16) Le présent règlement s'applique sans préjudice du droit d'accès aux documents dont jouissent les États membres, les autorités judiciaires ou les organes d'enquête.
- (17) En vertu de l'article 255, paragraphe 3, du traité CE, chaque institution élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents. La décision 93/731/CE du Conseil du 20 décembre 1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil ⁽¹⁾, la décision 94/90/CECA, CE, Euratom de la Commission du 8 février 1994 relative à l'accès du public aux documents de la Commission ⁽²⁾, la décision 97/632/CE, CECA, Euratom du Parlement européen du 10 juillet 1997 relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen ⁽³⁾, ainsi que les dispositions concernant le caractère confidentiel des documents relatifs à Schengen devraient donc être, le cas échéant, modifiées ou abrogées,

ONT ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Objet

Le présent règlement vise à:

- a) définir les principes, les conditions et les limites, fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé, du droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (ci-après dénommés «institutions») prévu à l'ar-

ticle 255 du traité CE de manière à garantir un accès aussi large que possible aux documents;

- b) arrêter des règles garantissant un exercice aussi aisé que possible de ce droit, et
- c) promouvoir de bonnes pratiques administratives concernant l'accès aux documents.

Article 2

Bénéficiaires et champ d'application

1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, sous réserve des principes, conditions et limites définis par le présent règlement.
2. Les institutions peuvent, sous réserve des mêmes principes, conditions et limites, autoriser l'accès aux documents à toute personne physique ou morale non domiciliée ou n'ayant pas son siège dans un État membre.
3. Le présent règlement s'applique à tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne.
4. Sans préjudice des articles 4 et 9, les documents sont rendus accessibles au public soit à la suite d'une demande écrite, soit directement sous forme électronique ou par l'intermédiaire d'un registre. En particulier, les documents établis ou reçus dans le cadre d'une procédure législative sont rendus directement accessibles conformément à l'article 12.
5. Les documents qualifiés de sensibles selon la définition figurant à l'article 9, paragraphe 1, font l'objet d'un traitement particulier tel que prévu par cet article.
6. Le présent règlement s'entend sans préjudice des droits d'accès du public aux documents détenus par les institutions, découlant éventuellement d'instruments du droit international ou d'actes adoptés par les institutions en application de ces instruments.

Article 3

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

- a) «document»: tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) concernant une matière relative aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution;
- b) «tiers»: toute personne physique ou morale ou entité extérieure à l'institution concernée, y inclus les États membres, les autres institutions et organes communautaires ou non communautaires, et les pays tiers.

⁽¹⁾ JO L 304 du 31.12.1993, p. 43. Décision modifiée en dernier lieu par la décision 2000/527/CE (JO L 212 du 23.8.2000, p. 9).

⁽²⁾ JO L 46 du 18.2.1994, p. 58. Décision modifiée par la décision 96/567/CE, CECA, Euratom (JO L 247 du 28.9.1996, p. 45).

⁽³⁾ JO L 263 du 25.9.1997, p. 27.

*Article 4***Exceptions**

1. Les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection:

- a) de l'intérêt public, en ce qui concerne:
- la sécurité publique,
 - la défense et les affaires militaires,
 - les relations internationales,
 - la politique financière, monétaire ou économique de la Communauté ou d'un État membre;
- b) de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, notamment en conformité avec la législation communautaire relative à la protection des données à caractère personnel.

2. Les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection:

- des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle,
- des procédures juridictionnelles et des avis juridiques,
- des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit,

à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

3. L'accès à un document établi par une institution pour son usage interne ou reçu par une institution et qui a trait à une question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision est refusé dans le cas où sa divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel de cette institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

L'accès à un document contenant des avis destinés à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de l'institution concernée est refusé même après que la décision a été prise, dans le cas où la divulgation du document porterait gravement atteinte au processus décisionnel de l'institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

4. Dans le cas de documents de tiers, l'institution consulte le tiers afin de déterminer si une exception prévue au paragraphe 1 ou 2 est d'application, à moins qu'il ne soit clair que le document doit ou ne doit pas être divulgué.

5. Un État membre peut demander à une institution de ne pas divulguer un document émanant de cet État sans l'accord préalable de celui-ci.

6. Si une partie seulement du document demandé est concernée par une ou plusieurs des exceptions susvisées, les autres parties du document sont divulguées.

7. Les exceptions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 s'appliquent uniquement au cours de la période durant laquelle la protection se justifie eu égard au contenu du document. Les exceptions peuvent s'appliquer pendant une période maximale

de trente ans. Dans le cas de documents relevant des exceptions concernant la vie privée ou les intérêts commerciaux et de documents sensibles, les exceptions peuvent, si nécessaire, continuer de s'appliquer au-delà de cette période.

*Article 5***Documents dans les États membres**

Lorsqu'un État membre est saisi d'une demande relative à un document en sa possession, émanant d'une institution, à moins qu'il ne soit clair que le document doit ou ne doit pas être fourni, l'État membre consulte l'institution concernée afin de prendre une décision ne compromettant pas la réalisation des objectifs du présent règlement.

L'État membre peut, au lieu de cela, soumettre la demande à l'institution.

*Article 6***Demandes d'accès**

1. Les demandes d'accès aux documents sont formulées sous forme écrite, y compris par des moyens électroniques, dans l'une des langues énumérées à l'article 314 du traité CE et de façon suffisamment précise pour permettre à l'institution d'identifier le document. Le demandeur n'est pas obligé de justifier sa demande.

2. Si une demande n'est pas suffisamment précise, l'institution invite le demandeur à la clarifier et assiste celui-ci à cette fin, par exemple en lui donnant des informations sur l'utilisation des registres publics de documents.

3. En cas de demande portant sur un document très long ou sur un très grand nombre de documents, l'institution concernée peut se concerter avec le demandeur de manière informelle afin de trouver un arrangement équitable.

4. Les institutions assistent et informent les citoyens quant aux modalités de dépôt des demandes d'accès aux documents.

*Article 7***Traitement des demandes initiales**

1. Les demandes d'accès aux documents sont traitées avec promptitude. Un accusé de réception est envoyé au demandeur. Dans un délai de quinze jours ouvrables à partir de l'enregistrement de la demande, l'institution soit octroie l'accès au document demandé et le fournit dans le même délai conformément à l'article 10, soit communique au demandeur, dans une réponse écrite, les motifs de son refus total ou partiel et l'informe de son droit de présenter une demande confirmative conformément au paragraphe 2 du présent article.

2. En cas de refus total ou partiel, le demandeur peut adresser, dans un délai de quinze jours ouvrables suivant la réception de la réponse de l'institution, une demande confirmative tendant à ce que celle-ci révise sa position.

3. À titre exceptionnel, par exemple lorsque la demande porte sur un document très long ou sur un très grand nombre de documents, le délai prévu au paragraphe 1 peut, moyennant information préalable du demandeur et motivation circonstanciée, être prolongé de quinze jours ouvrables.

4. L'absence de réponse de l'institution dans le délai requis habilite le demandeur à présenter une demande confirmative.

Article 8

Traitement des demandes confirmatives

1. Les demandes confirmatives sont traitées avec promptitude. Dans un délai de quinze jours ouvrables à partir de l'enregistrement de la demande, l'institution soit octroie l'accès au document demandé et le fournit dans le même délai conformément à l'article 10, soit communique, dans une réponse écrite, les motifs de son refus total ou partiel. Si elle refuse totalement ou partiellement l'accès, l'institution informe le demandeur des voies de recours dont il dispose, à savoir former un recours juridictionnel contre l'institution et/ou présenter une plainte au médiateur, selon les conditions prévues respectivement aux articles 230 et 195 du traité CE.

2. À titre exceptionnel, par exemple lorsque la demande porte sur un document très long ou sur un très grand nombre de documents, le délai prévu au paragraphe 1 peut, moyennant information préalable du demandeur et motivation circonstanciée, être prolongé de quinze jours ouvrables.

3. L'absence de réponse de l'institution dans le délai requis est considérée comme une réponse négative, et habilite le demandeur à former un recours juridictionnel contre l'institution et/ou à présenter une plainte au médiateur, selon les dispositions pertinentes du traité CE.

Article 9

Traitement des documents sensibles

1. Les documents sensibles sont des documents émanant des institutions ou des agences créées par elles, des États membres, de pays tiers ou d'organisations internationales, classifiés «TRÈS SECRET/TOP SECRET», «SECRET» ou «CONFIDENTIEL» en vertu des règles en vigueur au sein de l'institution concernée protégeant les intérêts fondamentaux de l'Union européenne ou d'un ou plusieurs de ses États membres dans les domaines définis à l'article 4, paragraphe 1, point a), en particulier la sécurité publique, la défense et les questions militaires.

2. Dans le cadre des procédures prévues aux articles 7 et 8, les demandes d'accès à des documents sensibles sont traitées exclusivement par les personnes autorisées à prendre connaissance du contenu de ces documents. Sans préjudice de l'article 11, paragraphe 2, il appartient à ces personnes de préciser les références pouvant figurer dans le registre public concernant ces documents sensibles.

3. Les documents sensibles ne sont inscrits au registre ou délivrés que moyennant l'accord de l'autorité d'origine.

4. Toute décision d'une institution refusant l'accès à un document sensible est fondée sur des motifs ne portant pas atteinte aux intérêts dont la protection est prévue à l'article 4.

5. Les États membres prennent les mesures appropriées en vue d'assurer, dans le cadre du traitement des demandes de documents sensibles, le respect des principes énoncés dans le présent article et à l'article 4.

6. Les règles prévues au sein des institutions concernant les documents sensibles sont rendues publiques.

7. La Commission et le Conseil informent le Parlement européen au sujet des documents sensibles conformément aux dispositions convenues entre les institutions.

Article 10

Accès à la suite d'une demande

1. L'accès aux documents s'exerce soit par consultation sur place, soit par délivrance d'une copie, y compris, le cas échéant, une copie électronique, selon la préférence du demandeur. Le coût de la réalisation et de l'envoi des copies peut être mis à la charge du demandeur. Il ne peut excéder le coût réel de la réalisation et de l'envoi des copies. La gratuité est de règle en cas de consultation sur place ou lorsque le nombre de copies n'excède pas 20 pages A4, ainsi qu'en cas d'accès direct sous forme électronique ou par le registre.

2. Si un document a déjà été divulgué par l'institution concernée et est aisément accessible pour le demandeur, l'institution peut satisfaire à son obligation d'octroyer l'accès aux documents en informant le demandeur des moyens d'obtenir le document souhaité.

3. Les documents sont fournis dans une version et sous une forme existantes (y compris électroniquement ou sous une autre forme: écriture braille, gros caractères ou enregistrement), en tenant pleinement compte de la préférence du demandeur.

Article 11

Registres

1. Pour permettre aux citoyens de jouir de manière concrète des droits résultant du présent règlement, chaque institution rend accessible un registre de documents. Le registre devrait être accessible sous une forme électronique. Les références des documents sont inscrites au registre sans délai.

2. Pour chaque document, le registre contient un numéro de référence (y compris, le cas échéant, la référence interinstitutionnelle), le thème abordé et/ou une brève description du contenu du document, ainsi que la date à laquelle le document a été reçu ou élaboré et inscrit au registre. Les références sont conçues de manière à ne pas porter atteinte à la protection des intérêts visés à l'article 4.

3. Les institutions prennent immédiatement les mesures nécessaires pour instaurer un registre qui doit être en service au plus tard le 3 juin 2002.

*Article 12***Accès direct sous forme électronique ou par l'intermédiaire d'un registre**

1. Les institutions mettent autant que possible les documents à la disposition directe du public, sous forme électronique ou par l'intermédiaire d'un registre conformément aux règles en vigueur au sein de l'institution concernée.
2. En particulier, les documents législatifs, c'est-à-dire les documents établis ou reçus dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'actes légalement contraignants au sein des États membres ou pour ceux-ci, devraient être rendus directement accessibles, sous réserve des articles 4 et 9.
3. Les autres documents, notamment les documents relatifs à l'élaboration de la politique ou de la stratégie, sont, autant que possible, rendus directement accessibles.
4. Lorsque l'accès direct n'est pas fourni par le registre, celui-ci indique, autant que possible, où se trouve le document.

*Article 13***Publication au Journal officiel**

1. Sont publiés au Journal officiel, en plus des actes visés à l'article 254, paragraphes 1 et 2, du traité CE et à l'article 163, premier alinéa, du traité Euratom, sous réserve des articles 4 et 9 du présent règlement, les documents suivants:
 - a) les propositions de la Commission;
 - b) les positions communes adoptées par le Conseil selon les procédures visées aux articles 251 et 252 du traité CE ainsi que leur exposé des motifs et les positions adoptées par le Parlement européen dans le cadre de ces procédures;
 - c) les décisions-cadres et les décisions visées à l'article 34, paragraphe 2, du traité UE;
 - d) les conventions établies par le Conseil conformément à l'article 34, paragraphe 2, du traité UE;
 - e) les conventions signées entre États membres sur la base de l'article 293 du traité CE;
 - f) les accords internationaux conclus par la Communauté ou conformément à l'article 24 du traité UE.
2. Sont publiés au Journal officiel, autant que possible, les documents suivants:
 - a) les initiatives présentées au Conseil par un État membre en vertu de l'article 67, paragraphe 1, du traité CE ou conformément à l'article 34, paragraphe 2, du traité UE;
 - b) les positions communes visées à l'article 34, paragraphe 2, du traité UE;

c) les directives autres que celles visées à l'article 254, paragraphes 1 et 2, du traité CE, les décisions autres que celles visées à l'article 254, paragraphe 1, du traité CE, les recommandations et les avis.

3. Chaque institution est libre de définir dans son propre règlement intérieur les autres documents éventuels devant être publiés au Journal officiel.

*Article 14***Information**

1. Chaque institution prend les mesures requises pour informer le public des droits dont il bénéficie au titre du présent règlement.
2. Les États membres coopèrent avec les institutions pour informer les citoyens.

*Article 15***Pratique administrative au sein des institutions**

1. Les institutions développent de bonnes pratiques administratives en vue de faciliter l'exercice du droit d'accès garanti par le présent règlement.
2. Les institutions créent une commission interinstitutionnelle chargée d'étudier les meilleures pratiques, d'aborder les différends éventuels et d'envisager les évolutions dans le domaine de l'accès public aux documents.

*Article 16***Reproduction de documents**

Le présent règlement s'applique sans préjudice de toute réglementation en vigueur dans le domaine du droit d'auteur pouvant limiter le droit du destinataire de reproduire ou d'utiliser les documents divulgués.

*Article 17***Rapports**

1. Chaque institution publie un rapport annuel portant sur l'année écoulée, dans lequel sont mentionnés le nombre de refus d'accès aux documents opposés par l'institution et les motifs de ces refus, ainsi que le nombre de documents sensibles non inscrits au registre.
2. Au plus tard le 31 janvier 2004, la Commission publie un rapport sur la mise en œuvre des principes du présent règlement et formule des recommandations, y compris, le cas échéant, des propositions de révision du présent règlement et d'un programme d'action contenant des mesures à prendre par les institutions.

*Article 18***Mesures d'application**

1. Chaque institution adapte son règlement intérieur aux dispositions du présent règlement. Ces adaptations prennent effet le 3 décembre 2001.
2. Dans un délai de six mois après l'entrée en vigueur du présent règlement, la Commission examine la conformité avec le présent règlement du règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1^{er} février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique ⁽¹⁾ afin d'assurer la préservation et l'archivage des documents dans les meilleures conditions possibles.

3. Dans un délai de six mois après l'entrée en vigueur du présent règlement, la Commission examine la conformité avec le présent règlement des règles en vigueur concernant l'accès aux documents.

*Article 19***Entrée en vigueur**

Le présent règlement entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Il est applicable à partir du 3 décembre 2001.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 30 mai 2001.

Par le Parlement européen

La présidente

N. FONTAINE

Par le Conseil

Le président

B. LEJON

⁽¹⁾ JO L 43 du 15.2.1983, p. 1.