

Position paper. #18

Faire du droit d'accès aux documents administratifs dans l'UE une réalité



**JEAN
COMTE**

Journaliste spécialisé en affaires européennes à MLex

17 novembre 2025

Le jugement du Tribunal de l'UE, en mai 2025, invalidant la décision de la Commission européenne de ne pas divulguer les textos échangés entre sa présidente et le directeur général de Pfizer pour négocier l'achat de vaccins par l'UE a braqué les projecteurs médiatiques sur la procédure européenne d'accès aux documents administratifs.

Cette procédure est mise en œuvre par un texte juridique vieux de vingt ans, mais encore tout à fait adapté. Son application concrète fait toutefois défaut, particulièrement en raison de réticences de la Commission européenne à le suivre à la lettre.



Un cadre juridique ancien mais adapté

Tout comme la France, l'Union européenne donne à ses citoyens un droit d'accès aux documents administratifs détenus par les institutions européennes. Evoqué dans les Traités, ce droit est principalement mis en œuvre par le règlement 1049/2001 dont le but est d'en garantir « un exercice aussi aisé que possible ». Quoique vieux de plus de vingt ans, ce texte se révèle encore aujourd'hui adapté, et fournit un cadre protecteur pour le demandeur.

En particulier, le règlement :

- adopte une définition large de « document », couvrant les documents électroniques et papier, les enregistrements sonores et vidéos, et même les textos ou messages Signal ou WhatsApp ;
- autorise un accès par défaut à ces documents, limitée par une liste fermée d'exception (protection de l'intérêt public, sauvegarde de la vie privée, atteinte au processus décisionnel...). L'institution visée doit démontrer que la publication enfreindrait l'une des exceptions, et doit également examiner si une publication partielle est possible ;
- impose un délai contraignant de 15 jours ouvrables pour que l'institution réponde. Le délai peut être prolongé de 15 jours supplémentaires, dans des cas exceptionnels et justifié ;
- permet de faire appel des décisions négative – d'abord auprès de l'institution visée, puis auprès du Médiateur de l'UE ou de la justice européenne.

Le texte ne couvre que les documents détenus par la Commission européenne, le Conseil de l'UE et le Parlement européen. Mais plusieurs autres institutions ou agences de l'UE en ont adopté leur propre version.

Pour les lobbyistes comme pour les journalistes, la procédure d'accès aux documents est la garantie d'un accès équitable, où chaque demandeur a les mêmes droits – un aspect important dans un écosystème où la circulation de documents officiels se fait souvent via des « fuites » ciblées et intentionnelles, qui privilégient certains acteurs.

La presse s'en est en particulier saisi, et les exemples concrets de révélations obtenues par ce moyen ne manquent pas. En 2023, Politico révélait ainsi que le directeur général de la Commission européenne chargé des politiques de mobilité avait bénéficié de voyages en avion au Qatar payé par l'Emirat, alors que son institution négociait un accord avec ce pays. Quelques mois après, Le Monde exposait le goût marqué du président du Conseil européen Charles Michel pour les jets privés, qu'il employait pour des trajets faisables en vol commercial, voire en train. Plus récemment, c'est en s'appuyant sur des demandes d'accès aux documents que le Forever Lobbying Project coordonné par Le Monde a documenté l'ampleur de la pollution aux PFAS en Europe, ainsi que les campagnes de lobbying des industries concernées.

La relative ineffectivité du dispositif en pratique

Hélas, ce droit est entravé en pratique, de façon de plus en plus en plus marquée ces dernières années, par la réticence marquée de la Commission à divulguer certains documents. Elle adopte, en effet, une interprétation exagérément large des exemptions, et ignore fréquemment les délais légaux pour répondre aux demandes^[1].

Ceci s'est notamment concrétisé au sujet de la préparation des plans de relance post-Covid – des discussions tendues, durant lesquelles la Commission a âprement négocié avec chaque capitale une liste de réforme à mettre en place pour toucher les fonds du plan de relance. Saisie par des journalistes, **elle a bloqué l'accès aux échanges avec les États**, au prétexte que leur divulgation mettrait à mal son processus de décision interne ou la « protection de l'intérêt public en matière de relation internationale ».

^[1] Le problème se pose surtout pour la Commission européenne, l'institution qui a le plus de pouvoir et recèle donc les documents les plus intéressants. Le Parlement européen répond souvent par la négative et ignore les délais, mais le problème est moindre dans la mesure où une plus large partie de ses délibérations sont publiques. Le Conseil de l'UE, lui, se caractérise par un strict respect des règles, en traitant chaque demande de façon juste et équitable, et en déans les délais légaux.

Elle a également employé, - ici comme dans de nombreux autres cas -, l'exemption relative aux processus internes en cours, alors même que toutes les décisions étaient prises (et ce, au prétexte que ces décisions pourraient être révisées dans le futur).

De manière plus critiquable, **la Commission adopte également une conception relativement restreinte de la notion même de « document »**. C'est ainsi qu'elle a refusé de transmettre des échanges de textos entre la présidente Ursula von der Leyen et le directeur du laboratoire Pfizer, Albert Bourla, au prétexte que ces derniers n'avaient pas été archivés au même titre que les échanges par lettre ou courriers électroniques.

Le Tribunal de l'UE, saisie par la presse, a jugé en mai 2025 qu'il lui appartenait de les divulguer^[2].

Enfin, **l'exécutif ignore fréquemment les délais prévus par le cadre légal**. Il a plusieurs fois, - notamment dans le dossier des plans de relance -, attendu plus d'une année entière pour donner sa réponse. Or ces délais sont loin d'être anecdotiques : après avoir examiné le traitement d'un échantillon de 350 demandes en appel par la Commission, l'ex-médiatrice de l'UE Emily O'Reilly a constaté des retards dans 85 % des cas, et « le plus souvent dans les cas d'intérêt public important ».

La situation risque de s'aggraver encore, avec les nouvelles règles de procédure interne adoptés fin 2024 par l'institution. Le texte circonscrit le droit d'accès, par exemple en établissant une liste de type de document considérés par défaut comme rentrant dans le cadre des exceptions prévus par le règlement. De façon plus subtil, il dispose que certains documents n'ont pas besoin d'être archivés, notamment certains actes « préliminaires », ainsi que certains textos ou messages via applications – exactement ceux utilisés pour les négociations entre von der Leyen et Bourla. Ces nouvelles règles de procédure ont été récemment contestées devant la justice européenne par l'ONG ClientEarth, et l'affaire est encore en cours^[3].

^[2] Affaire T-36/23 au Tribunal de l'UE, verdict délivré le mai 2025.

^[3] Affaire T-641/25 au Tribunal de l'UE. Cf. communiqué de ClientEarth

<https://www.clientearth.org/latest/press-office/press-releases/clientearth-takes-european-commission-to-eu-s-highest-court-over-illegal-transparency-rollback/>

Nos propositions

Le règlement dédié à l'accès aux documents fournit un cadre théorique adapté, et ne doit pas être revu. Il faut, en revanche, rendre sa mise en œuvre effective.

Proposition 1

Assurer le respect le plus objectif possible du règlement, en renforçant la position des unités dédiées au sein de la Commission

Les institutions européennes, en particulier la Commission, doivent appliquer le règlement à la lettre, en respectant strictement les délais légaux et en restant le plus proche possible du règlement et de la jurisprudence lors de l'utilisation des exceptions.

Au sein de la Commission européenne, les demandes d'accès initiales sont traitées par les unités dédiées à la gestion des documents au sein de chaque direction générale. Ces unités devraient être équipées pour traiter ces demandes correctement.

Cela nécessite 1/ de s'assurer qu'elles ont suffisamment d'effectifs pour faire ce travail, et que ces effectifs sont formés et sensibilisés au sujet de l'accès aux documents ; 2/ de leur donner, en l'inscrivant dans les documents qui fixent les méthodes de travail de l'institution, l'autorité nécessaire pour exiger que leur collègue visés par les demandes leur répondent promptement ; 3/ de renforcer le lien direct entre ces unités et le service juridique central de l'institution, afin de s'assurer que le traitement des demandes initiales soit fait sur une base aussi objective que possible. Sur ce dernier point, il serait par exemple possible de demander que les décisions finales relatives aux demandes initiales soient validées par le service juridique, et non par les directeurs généraux comme c'est actuellement le cas.

Proposition 2

Rejeter les nouvelles règles de procédure de la Commission européenne

Ce texte interne à l'exécutif, et adopté sans aucune consultation ni délibérations avec d'autres organes, réduit considérablement la portée du règlement. La Commission doit impérativement rejeter ces règles de procédure – ce qu'elle a le droit de faire de façon unilatérale et immédiate.

Proposition 2 - suite

Si ses services jugent qu'il est nécessaire d'amender ce texte, elle doit ouvrir un processus de consultation pour en discuter en détails avec des usagers de la procédure d'accès aux documents - les représentants de la presse, de la société civile, et des lobbys ou avocats avec lesquels elle entretient déjà un dialogue constant sur divers propositions législatives^[4].

Proposition 3

Améliorer les registres de documents de la Commission et du Parlement européen

Un travail efficace de demande d'accès aux documents ne peut se faire que si le demandeur sait quels sont les documents qui existent. Pour cela, les institutions doivent chacune avoir un registre public listant tous les documents, même si certains d'entre eux ne sont pas en accès libre.

Sur ce point, seul le registre du Conseil de l'UE est réellement utilisable, avec la liste quasi-complète de tous les documents qui transite par l'institution, une description suffisamment claire des documents non publics pour permettre de comprendre de quoi il s'agit, et un référencement multiple par thème et par date – des informations qui ne sont pas aussi aisément accessible du côté de la Commission et du Parlement.

Par ailleurs, il serait utile d'avoir accès aux informations relatives aux document de chaque institution via un point unique, pour faciliter les recherches. Or les institutions européennes sont justement en train de développer une « plateforme législative commune », dont une version préliminaire a été lancée en avril 2024, dans le but d'être complétée cette année^[5]. Les institutions devraient profiter de ce travail en cours pour s'assurer que cette plateforme recense tous les documents, même préliminaires, liée à ces procédures législatives, et permette de faire directement des demandes d'accès.

^[4] La presse a ici un statut à part, car elle ne participe pas de façon structurée aux concertations de la Commission européenne. Un réseau de journalistes usagers de la procédure européenne d'accès aux documents a toutefois été créé en 2024 pour les représenter sur cette question – cf. https://transparency-register.europa.eu/search-register-or-update/organisation-detail_en?id=731491998390-54

^[5] "EU Law Tracker", disponible ici: <https://law-tracker.europa.eu/content/about?lang=fr>

CONTACT



contact@observatoire-ethique-publique.com



07-68-46-86-01



9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille



<https://www.observatoireethiquepublique.com/>