



Unité 2 – Enquêtes

Association POLLINIS
Monsieur Nicolas Laarman

admin@pollinis.org
nicolas.laarman@pollinis.org

Strasbourg, 30/01/2020

Référence de la plainte : 2142/2018/EWM

Objet: Décision de la Médiatrice européenne dans le cas ci-dessus concernant le refus de la Commission européenne d'autoriser l'accès aux positions des États membres sur le document d'orientation de l'EFSA consacré à l'évaluation des risques des pesticides sur les abeilles

Monsieur,

Comme demandé, veuillez trouver en annexe la version française de la décision de la Médiatrice européenne relative à votre plainte.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Fergal Ó Regan
Chef de l'unité 2 - Enquêtes

PJ : Décision sur la plainte 2142/2019/EWM



Décision

dans l'affaire 2142/2018/EWM portant sur le refus de la Commission européenne d'autoriser l'accès aux positions des États membres sur le document d'orientation de l'EFSA consacré à l'évaluation des risques des pesticides sur les abeilles

La plaignante, une organisation non gouvernementale de défense de l'environnement, a présenté une demande d'accès public à des documents contenant les positions des États membres au sein d'un comité chargé d'une évaluation des risques afin de déterminer l'incidence des pesticides sur les abeilles. La Commission a refusé l'accès à ces documents. Elle a fait valoir qu'en vertu de son règlement intérieur, toute divulgation des positions des différents États membres était exclue et que la divulgation au public de ces positions empêcherait les États membres d'exprimer ouvertement leurs opinions.

La Médiatrice a mené son enquête et a conclu que la Commission avait refusé, à tort, l'accès à ces documents. Elle a estimé que ces documents devraient bénéficier de l'accès public élargi accordé aux «documents législatifs». En outre, elle a jugé qu'un accès du public élargi s'avérait indispensable, car ces documents contiennent des informations environnementales. Elle a donc recommandé à la Commission de divulguer ces documents.

Le Commission a choisi de ne pas suivre la recommandation de la Médiatrice, ce qui est décevant. La transparence du processus décisionnel quant aux procédures qui se caractérisent par un intérêt et une application d'ordre général est un fondement de la démocratie. Cet aspect est d'autant plus important lorsque le processus décisionnel se rapporte à la protection de l'environnement.

La Médiatrice confirme que le refus persistant de la Commission d'accorder à la plaignante l'accès aux documents demandés constitue un cas de mauvaise administration.

Contexte de la plainte

1. Les possibles effets des pesticides sur les populations d'abeilles ont suscité une préoccupation largement répandue au sein du public. La plainte, qui émane d'une ONG de défense de l'environnement, concerne la transparence des positions prises par les États membres dans le cadre de l'adoption d'un document d'orientation sur l'évaluation des risques des pesticides sur les abeilles¹ (ci-après «le document d'orientation sur les abeilles»)².

¹ Document d'orientation de l'EFSA sur l'évaluation des risques des produits phytopharmaceutiques pour les abeilles, EFSA Journal 2013;11(7):3295:

<https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2013.3295>

² Règlement (CE) n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32009R1107>



2. Suite à une demande de la Commission européenne, l’Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a publié la première version du document d’orientation sur les abeilles en 2013. En 2014, l’EFSA a révisé le document en question.
3. Conformément à la législation européenne en vigueur³, les documents d’orientation élaborés par l’EFSA sont adoptés par la Commission et tiennent compte des recommandations formulées par les États membres⁴. Les représentants des États membres se rencontrent et livrent leur opinion sur les documents d’orientation au sein du comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, à savoir un comité du type prévu par la comitologie⁵. La Commission préside ce comité et conserve des copies des documents qui sont soumis au comité et élaborés par ce même comité.
4. Faute d’accord entre les États membres au sein du comité permanent, l’adoption du document d’orientation sur les abeilles a été reportée depuis 2013.
5. En septembre 2018, la plaignante, l’association POLLINIS, a demandé à la Commission un accès public «à l’ensemble de la correspondance (y compris les courriels), aux ordres du jour, aux procès-verbaux de réunions et à tous les autres rapports éventuels relatifs aux réunions tenues entre fonctionnaires, représentants, membre de la Commission, membre du cabinet de la DG SANTE et membres du comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (*Apis mellifera*, *Bombus spp.* et les abeilles solitaires)» concernant la période allant de juillet 2013 à septembre 2018.
6. La Commission a répondu à la demande de la plaignante le 13 novembre 2018. Elle a recensé 16 documents entrant dans le champ de la demande. Ces documents sont tous des échanges de courriels entre la Commission et les États membres relatifs à leurs positions à propos du document d’orientation sur les abeilles.
7. La Commission a refusé d’accorder l’accès aux documents sous prétexte que leur divulgation risquait de compromettre le processus décisionnel⁶ au sein du comité permanent.

³Article 77 du règlement (CE) n° 1107/2009.

⁴ Conformément à la procédure consultative visée à l’article 4 du règlement (UE) n° 182/2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l’exercice des compétences d’exécution par la Commission: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32011R0182>

⁵ La «comitologie» désigne l’ensemble des procédures utilisées par les pays de l’UE pour contrôler la manière dont la Commission européenne met en œuvre la législation de l’Union. D’une manière générale, avant de mettre en œuvre un acte juridique de l’UE, la Commission doit consulter un comité composé de représentants de chacun des États membres sur les mesures d’exécution détaillées qu’elle propose. Le comité rend un avis sur ces mesures. Ces avis peuvent être plus ou moins contraignants pour la Commission, en fonction de la procédure précisée dans l’acte juridique mis en œuvre». Pour une brève présentation de la «comitologie», voir : <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home>

⁶ Exception au droit d’accès conformément à l’article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1049/2001.



8. Pour étayer son refus, la Commission a relevé que le règlement intérieur type pour les comités permanents («règlement intérieur type pour les comités») exclut expressément la divulgation de la position individuelle des États membres⁷. En outre, elle a également invoqué le fait que, dans le cadre des comités permanents, la Commission et les États membres doivent être «libres de toute pression extérieure» et que *«la divulgation au public de références aux différents États membres empêcherait ces derniers d'exprimer ouvertement leurs opinions»*.

9. Le 14 novembre 2018, la plaignante a invité la Commission à reconsidérer sa décision. Elle faisait valoir qu'un intérêt public supérieur justifiait la divulgation; en effet, les citoyens étaient en droit de connaître les raisons pour lesquelles, à plusieurs reprises, le comité permanent n'avait pas approuvé le document d'orientation sur les abeilles. Selon elle, cette situation était préjudiciable à la survie des abeilles.

10. Le 3 décembre 2018, la Commission a confirmé sa décision initiale. Mécontente de la réponse de la Commission, la plaignante a saisi la Médiatrice le 12 décembre 2018.

Recommandation de la Médiatrice

11. Dans sa recommandation⁸, la Médiatrice a estimé que, compte tenu du contexte de leur élaboration et de leur finalité, il était souhaitable que les documents en cause bénéficient de l'accès plus étendu accordé aux «documents législatifs» conformément au droit européen en matière d'accès du public aux documents. Il est capital d'étendre l'accès à ce type de documents pour garantir aux citoyens européens la possibilité d'exercer le droit que leur confère le traité de participer à la vie démocratique de l'Union. La Médiatrice a également estimé que les documents en question contenaient des informations sur l'environnement au sens du règlement Aarhus, une raison supplémentaire qui justifie un accès élargi.

12. La Médiatrice a conclu que l'exception invoquée par la Commission pour refuser l'accès public aux courriels contenant les positions des représentants des États membres devait donc s'appliquer de manière d'autant plus restrictive.

13. La Médiatrice n'a pas reconnu comme déterminant l'argument de la Commission selon lequel la divulgation des courriels contenant les positions d'États membres était contraire au règlement intérieur type pour les comités⁹. Elle admet que ce règlement stipule que les positions individuelles des États membres ne devraient pas être divulguées. Cependant, ce règlement traduit simplement le choix de la Commission quant à l'organisation des travaux des comités. Elle peut décider, à tout moment, de modifier ce règlement. L'argument de la Commission selon lequel elle serait soumise à des règles lui

⁷ Article 10, paragraphe 2, et article 13, paragraphe 2, du [règlement intérieur type pour les comités - règlement intérieur du comité \[nom du comité\]](#).

⁸ La recommandation de la Médiatrice est disponible, en anglais, à l'adresse suivante: <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/recommandation/en/113624>

⁹ [Règlement intérieur type pour les comités - règlement intérieur du comité \[nom du comité\]](#)



interdisant de divulguer les positions des États membres ne serait convaincant que si ces règles étaient inscrites dans la législation de l'Union. À cet égard, la Médiatrice a constaté que la législation de l'Union en vigueur, c'est-à-dire le règlement comitologie, ne proscriit pas la divulgation des positions des États membres.

14. Au fond, la position de la Commission est qu'elle ne peut divulguer les documents car elle a décidé de mettre à en place un système de non-divulgation au moyen du règlement intérieur du comité. Il s'agit là d'un argument circulaire qui s'auto-valide. Or, il existe des règles d'accès du public aux documents qui se trouvent dans une législation spécifique, à savoir le règlement (CE) n° 1049/2001 et, pour ce qui est des informations environnementales, le règlement (CE) n° 1367/2006.

15. En outre, la Médiatrice a constaté que la Commission n'avait pas démontré de quelle manière les représentants des États membres seraient soumis à une pression extérieure en cas de divulgation des documents. Elle n'a pas non plus démontré, dans l'hypothèse où des pressions seraient exercées, en quoi la capacité d'agir en toute indépendance des États membres serait entamée. La Médiatrice relève qu'en l'occurrence, il ne s'agit pas de personnes, mais d'États membres, dont les gouvernements élus sont parfaitement rompus au traitement de questions pouvant susciter un débat public large et intense.

16. La Médiatrice ne considère pas que la divulgation des documents entraverait, prolongerait ou compliquerait véritablement le bon déroulement du processus décisionnel¹⁰.

17. À la lumière de ce qui précède, la Médiatrice a jugé que le refus de la Commission d'accorder au public l'accès aux positions des États membres sur le projet de document d'orientation sur les abeilles constituait un cas de mauvaise administration. Elle a donc formulé la recommandation suivante, en vertu de l'article 3, paragraphe 6, du statut du Médiateur européen:

«La Commission devrait accorder un accès public aux documents demandés révélant les positions des États membres sur le projet de document d'orientation sur les abeilles, conformément aux principes exposés ci-dessus.»

18. Dans sa réponse à la recommandation de la Médiatrice, qui fait référence à la fois à l'article 13 du règlement intérieur type des comités et au règlement comitologie, la Commission a réitéré l'argument selon lequel les règles applicables aux procédures de comitologie préservent la confidentialité des positions individuelles des États membres. Partant, la Commission est parvenue à la conclusion qu'elle n'est pas en mesure de divulguer les positions des États membres sur le projet de document d'orientation sur les abeilles.

19. La Commission a expliqué qu'elle avait présenté des propositions visant à modifier le règlement comitologie pour renforcer la transparence et la responsabilité, notamment en rendant publics les votes des représentants des

¹⁰ Voir à cet égard, l'arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 septembre 2018 dans l'affaire C-57/16, ClientEarth/Commission: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=fr>, point 101.



États membres au sein du comité d'appel. Elle a également souligné qu'elle continuerait de réfléchir à la manière d'assurer une plus grande transparence dans les procédures de comitologie, en gardant à l'esprit les différences entre le processus décisionnel législatif et le processus décisionnel appliqué à l'adoption d'actes non législatifs.

20. La plaignante a formulé des observations sur la réponse de la Commission, indiquant qu'elle «*déplore que la Commission ait décidé d'ignorer la recommandation de la Médiatrice*».

21. La plaignante a insisté sur le fait que les règles de confidentialité prévues dans le règlement intérieur type n'étaient pas mentionnées dans le règlement comitologie. Elle a déclaré que si la Commission estimait que les dispositions en matière de confidentialité dans le règlement intérieur étaient conformes au règlement comitologie, cela «*porterait clairement atteinte au droit des citoyens d'accéder aux documents*» en vertu du règlement (CE) n° 1049/2001. La plaignante a regretté que la Commission n'ait pas abordé cette question cruciale dans sa réponse à la recommandation de la Médiatrice.

22. La plaignante a également souligné que l'adoption des lignes directrices relatives aux abeilles était de la plus haute importance pour la protection des abeilles dans l'Union. Elle a indiqué que, dans un contexte où les pollinisateurs subissent un déclin spectaculaire, la transparence quant aux positions des États membres permettrait aux citoyens de comprendre pourquoi le projet de lignes directrices de l'EFSA relatives aux abeilles a été débattu au moins 26 fois au sein du comité permanent depuis 2013 sans qu'aucun accord n'ait été conclu. Jamais la préservation de la biodiversité ne devrait être compromise par des dispositions en matière de confidentialité. Elle a déclaré que la position de la Commission créait une situation dans laquelle les États membres ne sont pas responsables vis-à-vis de leurs citoyens, ce qui constitue une menace pour le processus démocratique.

Analyse de la Médiatrice après la recommandation

23. La Médiatrice est déçue par la réponse de la Commission à sa recommandation. La Commission n'a pas répondu aux arguments exposés dans la recommandation, notamment en ce qui concerne le point de vue de la Médiatrice selon lequel la divulgation des positions des États membres sur le projet de lignes directrices relatives aux abeilles n'est pas contraire au règlement comitologie.

24. La Médiatrice maintient que la Commission a refusé à tort la divulgation au public des documents demandés contenant les positions des États membres sur le projet de lignes directrices relatives aux abeilles.



25. En vertu des traités de l'Union, *«tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union»*¹¹. Par conséquent, les décisions de l'Union sont prises *«aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens»*¹².

26. L'assurance que les citoyens sont en mesure de suivre l'évolution de la manière dont les règles sont adoptées est une pierre angulaire de la démocratie de l'Union. La possibilité pour les citoyens d'examiner et de se tenir informés sur toutes les informations qui constituent le fondement de l'«action législative de l'Union», au sens large, est une condition préalable à l'exercice effectif de leurs droits démocratiques. Pour la Médiatrice, les décisions adoptées en comitologie, qui ont une incidence sur la manière dont la législation est comprise et appliquée, relèvent de cette vaste définition de l'action législative de l'Union.

27. L'importance du droit de participer à la vie démocratique de l'Union va au-delà de la question de savoir ce qui constitue un acte législatif et si oui ou non les actes délégués adoptés dans le cadre du règlement comitologie peuvent être considérés comme relevant de cette catégorie. La nature démocratique de l'Union exige que les citoyens soient en principe capables d'examiner toutes les mesures prises par l'Union qui ont une incidence sur eux.

28. Comme indiqué dans la recommandation de la Médiatrice, les documents demandés contiennent des informations sur une mesure de nature à avoir une incidence sur la diversité biologique. Par conséquent, le contenu constitue clairement des informations environnementales. Toute action de l'Union qui a une incidence sur l'environnement concerne tous les citoyens et résidents de l'Union. Cela a été reconnu dans le règlement Aarhus.

29. Les abeilles et autres pollinisateurs sont d'une importance cruciale pour l'environnement, étant donné qu'ils contribuent au maintien de la biodiversité en assurant la pollinisation essentielle pour un large éventail de cultures et de plantes sauvages. Compte tenu de la valeur écologique et économique des abeilles, il est nécessaire de surveiller les stocks d'abeilles et d'en préserver la santé, non seulement au niveau local ou national, mais aussi à l'échelle mondiale. Depuis 10 à 15 ans, les apiculteurs signalent un recul inhabituel du nombre d'abeilles ainsi que des pertes de colonies. Les documents demandés contiennent les positions des États membres sur un projet de mesure visant à fournir des lignes directrices à l'industrie et aux États membres sur la mise en œuvre de la législation de l'Union sur les pesticides. Elle concerne les risques que présentent les pesticides pour les abeilles. Le projet de lignes directrices relatives aux abeilles est donc pertinent pour la protection des abeilles dans l'Union. Ce document d'orientation a été examiné à de nombreuses reprises par le comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux depuis sa publication par l'EFSA. Toutefois, en raison de l'absence d'accord entre les États membres au sein du comité, l'adoption des lignes directrices relatives aux abeilles est reportée depuis 2013.

¹¹ Article 10 du traité sur l'Union européenne (traité UE).

¹² Article premier et article 10, paragraphe 3, du traité UE.



- 30.** La publication des documents demandés permettrait aux citoyens de l'Union, tels que la plaignante, d'examiner les raisons avancées par les États membres pour et contre l'adoption des lignes directrices et, le cas échéant, d'essayer d'influencer un processus décisionnel en cours. La compréhension des positions défendues par les différents représentants des États membres est essentielle dans un système démocratique qui est responsable vis-à-vis de ses citoyens.
- 31.** La réponse de la Commission à la recommandation de la Médiatrice part du principe que les règles adoptées au titre du règlement comitologie préservent la confidentialité des positions individuelles des États membres. Toutefois, aucune disposition du règlement comitologie ne prévoit que les comptes rendus sommaires ne sauraient contenir les positions exprimées par les représentants des États membres dans le cadre des travaux des comités. Aucune autre disposition du règlement comitologie n'imposerait non plus des exigences de confidentialité en ce qui concerne les travaux des comités.
- 32.** Cela signifie que les dispositions en matière de confidentialité des règlements intérieurs de comitologie, y compris l'article 10, paragraphe 2 (selon lequel les comptes rendus sommaires ne font pas mention de la position individuelle des États membres au cours des délibérations du comité), et l'article 13, paragraphe 2 (selon lequel les délibérations du comité revêtent un caractère confidentiel), ne sont pas elles-mêmes fondées sur le règlement comitologie.
- 33.** La Médiatrice se félicite que la Commission se soit engagée dans sa réponse à accroître la transparence et la responsabilité des procédures de comitologie. Selon elle, le respect de sa recommandation constituerait, en l'espèce, une étape importante sur la voie de la réalisation de cet engagement. Cela donnerait aux citoyens de l'Union une plus grande confiance dans la mise en œuvre de cet engagement par la Commission. Aucune modification du règlement comitologie n'est requise. En effet, le considérant 19 et l'article 9, paragraphe 2, dudit règlement précisent que l'accès du public aux informations concernant les travaux des comités doit être assuré conformément à la législation de l'Union relative à l'accès du public aux documents.
- 34.** La Médiatrice relève qu'un règlement intérieur ne peut pas primer sur une législation européenne, dans ce cas-ci un règlement. Tout règlement intérieur doit donc être conforme non seulement au règlement comitologie, mais aussi aux règles de l'Union en matière d'accès aux documents. La Médiatrice considère dès lors que la Commission ne peut pas se fonder sur les règlements intérieurs applicables aux procédures de comitologie pour refuser l'accès du public aux documents si le droit primaire ou dérivé de l'Union l'oblige à accorder au public un accès à ces documents.
- 35.** Il découle de ce qui précède que le règlement (CE) n° 1049/2001 est pleinement applicable et que l'exception relative au processus décisionnel doit être interprétée de manière restrictive. Comme expliqué dans la recommandation de la Médiatrice, la Commission n'a pas établi que les pressions extérieures auxquelles les représentants des États membres pourraient être soumis en cas de divulgation des documents en question



seraient de nature à nuire au processus décisionnel. En tout état de cause, compte tenu de l'importance cruciale des abeilles pour l'environnement, de la diminution du nombre d'abeilles et des pertes de colonies au cours des dernières années, de la pertinence du projet de lignes directrices relatives aux abeilles à cet égard et du fait que les États membres n'ont pas pu parvenir à un accord au cours des cinq dernières années, la Médiatrice estime qu'il existe **un intérêt public supérieur manifeste à divulguer les documents demandés**.

36. La Médiatrice s'est déjà penchée sur le refus de la Commission de divulguer les positions des États membres exprimées dans le cadre des procédures de comitologie¹³. Elle a déploré que la Commission refuse l'accès aux documents contenant les positions des États membres dans le cadre des procédures de comitologie qui ont une incidence sur la législation de l'Union et devraient donc être soumises au contrôle des citoyens dans une société démocratique. La Médiatrice invite la Commission à modifier cette pratique et à respecter les obligations énoncées dans le traité sur l'Union européenne, en particulier les principes figurant à l'article 10 dudit traité.

37. Sur la base de ce qui précède, la Médiatrice réaffirme sa conclusion selon laquelle le refus de la Commission d'accorder au public l'accès aux positions des États membres sur le projet de lignes directrices relatives aux abeilles constitue un cas de mauvaise administration.

Conclusion

Sur la base de l'enquête, la Médiatrice clôture la présente affaire en formulant la conclusion suivante:

La Médiatrice n'est pas satisfaite par la réponse de la Commission à sa recommandation. La Médiatrice réaffirme sa recommandation selon laquelle la Commission devrait accorder au public un accès aux documents demandés, lesquels montrent les positions des États membres sur le projet de lignes directrices relatives aux abeilles, conformément aux principes exposés dans sa recommandation et dans la présente décision.

La Médiatrice attend de la Commission qu'elle respecte son engagement d'accroître la transparence des procédures de comitologie et continuera à suivre de près les avancées réalisées.

La plaignante et la Commission européenne seront informées de la présente décision.

¹³ Voir par exemple la décision de la Médiatrice dans l'affaire 1275/2018/THH: <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/decision/fr/113361> (en anglais avec un résumé en français).



Emily O'Reilly
European Ombudsman

Strasbourg, 30/01/2020