



HAL
open science

Accès du public aux documents

Valentine Delcroix

► **To cite this version:**

Valentine Delcroix. Accès du public aux documents. *Revue juridique de l'environnement*, 2023, 48 (1), p. 248-251. hal-04652018

HAL Id: hal-04652018

<https://hal.science/hal-04652018v1>

Submitted on 25 Jul 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

« Accès du public aux documents : Trib. UE, 14 septembre 2022, *Pollinis France / Commission*, aff. jointes T-371/20 et T-554/20, ECLI:EU:T:2022:556 »

Valentine DELCROIX

Doctorante, Aix-Marseille Univ., CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France

Conformément à l'article 77 du règlement n°1107/2009 relatif à la mise sur le marché des pesticides, l'EFSA, sur demande de la Commission, a élaboré en 2013 un document d'orientation sur l'évaluation des risques des produits phytopharmaceutiques pour les abeilles, à destination des demandeurs et des autorités nationales concernant l'examen de l'approbation des produits phytopharmaceutiques et des substances actives contenues dans ces produits¹. Selon l'article 79 §2 du règlement précité, les documents d'orientation sont adoptés par la Commission, dans le cadre de ses compétences d'exécution, suivant une procédure consultative après avis d'un comité de « comitologie », composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission, le comité permanent des végétaux, des animaux et des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, dit « Scopaff ». Or, le document d'orientation de l'EFSA n'a pu être adopté par la Commission faute d'accord entre les États membres au sein du comité Scopaff. Dans ce contexte de blocage institutionnel, l'ONG Pollinis a effectué des demandes d'accès à certains documents contenant les positions individuelles des États membres concernant le document d'orientation de l'EFSA. Avant d'engager une procédure contentieuse, l'ONG a introduit le 12 décembre 2018 une plainte auprès de la médiatrice européenne. Dans sa recommandation rendue le 10 mai 2019, la médiatrice a considéré que le refus d'accès au public des documents contenant les positions des États membres constituait un cas de mauvaise administration et, ce faisant, recommandait à la Commission d'en accorder l'accès².

Les deux affaires jointes sont des recours en annulation des décisions de refus d'accès aux documents de la Commission, l'ONG invoque à leur encontre quatre moyens identiques. Dans cet arrêt, le Tribunal se concentre essentiellement sur le premier moyen tiré de la violation de l'article 4, §3, du règlement n°1049/2001 du fait d'une mauvaise application de l'exception relative à la protection du processus décisionnel, en appréciant d'abord l'absence de caractère

¹ EFSA Guidance Document on the risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus* spp. and solitary bees), EFSA Journal 2013;11(7):3295 : <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2013.3295>.

² Recommendation of the European Ombudsman in Case 2142/2018/TE on the European Commission's refusal to grant access to Member State positions on a guidance document concerning the risk assessment of pesticides on bees: https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/113624#_ftnref24.

« en cours » du processus décisionnel (I.), puis en examinant les motifs avancés par la Commission refusant l'accès aux documents (II.).

I. Une procédure de comitologie bloquée, un processus décisionnel clôturé

Le refus de divulguer des documents aux fins de la protection du processus décisionnel est distingué aux premier et second alinéas de l'article 4, §3, selon qu'il est en cours et selon qu'il est achevé, c'est-à-dire si une décision a été adoptée ou non. La requérante soutient que l'application par la Commission de l'exception prévue à l'article 4, §3, premier alinéa, n'est pas justifiée en ce qu'elle aurait indiqué que le processus décisionnel était « arrêté ». En raison du désaccord persistant au sein du Scopaff et de l'absence d'adoption du document d'orientation, la Commission a engagé en 2018 une mise en œuvre partielle de celui-ci en venant modifier le règlement n°546/2011 portant application du règlement n°1107/2009 relatif aux principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques. La Commission a soumis un projet de modification au Scopaff et obtenu son avis positif, suivant la procédure de réglementation avec contrôle encadrée par la décision 1999/468/CE et prévue aux articles 29, §6, 78, §1, sous c), et 79, §4, du règlement n°1107/2009. Cependant, le règlement modificatif n'a pas non plus été adopté par la Commission à la suite de l'opposition du Parlement européen en octobre 2019, justifiée par un niveau de protection insuffisant. De manière parallèle, la Commission a demandé à l'EFSA en mars 2019 de procéder à une révision du document d'orientation afin de tenir compte de l'évolution scientifique depuis 2013. C'est en ce sens que la Commission a entendu que, dans l'attente de la révision du document d'orientation par l'EFSA, la procédure auprès du Scopaff était « arrêtée » et que le processus décisionnel devait ainsi être considéré comme étant « en cours ». Dans l'arrêt commenté, le Tribunal de l'Union relève bien l'existence d'un processus décisionnel entre 2013 et 2019, que ce soit à travers l'adoption entière du document d'orientation par la procédure de consultation ou bien par le biais d'une adoption partielle par la modification des principes uniformes selon la procédure de réglementation avec contrôle, mais il constate qu'au moment de l'adoption des décisions attaquées, à savoir en juin et juillet 2020, plus aucun processus décisionnel n'était enclenché visant à mettre en œuvre ledit document. Le fait pour la Commission d'avoir sollicité l'EFSA pour une révision témoigne bien de l'absence de procédure en cours, en ce qu'elle a été envisagée en raison même de l'impossibilité d'adopter le document d'orientation en l'état. Dès lors, le Tribunal conclut que le processus décisionnel de la Commission visant à adopter le document d'orientation sur les

abeilles devait être considéré comme étant clôturé au moment de l'adoption des décisions de refus d'accès aux documents et annule les décisions en ce qu'elle s'est fondée de manière erronée sur l'exception de l'alinéa premier de l'article 4, §3, du règlement n°1049/2001.

II. Une procédure de comitologie soumise au principe d'accès le plus large possible

Au titre de ses remarques liminaires, le Tribunal rappelle le principe d'ouverture et d'accès le plus large possible du public aux documents amenant à une interprétation stricte des exceptions à la divulgation. En effet, il doit être démontré que l'accès aux documents est susceptible d'engendrer une atteinte concrète et effective à la protection du processus décisionnel, ce risque devant être raisonnablement prévisible. Le Tribunal vient, en surplus, examiner les trois motifs, contestés par la requérante, pour lesquels la Commission lui a refusé l'accès. Elle invoque tout d'abord le fait que les procédures de comitologie auraient vocation à préserver la confidentialité des positions individuelles des États membres, en se fondant sur certaines dispositions du règlement intérieur type des comités. Le Tribunal rappelle, à cet égard, que le régime général d'accès aux documents s'applique aux comités de comitologie et que les dispositions d'un règlement intérieur voire du règlement intérieur type ne pourraient offrir une protection aux positions individuelles des États allant au-delà de ce qui est prévu à l'article 4, §3, alinéa 1, du règlement n°1049/2001. Ainsi, à moins que le refus ne soit dûment justifié et que la divulgation des documents faisant état des positions des États membres crée une atteinte concrète aux intérêts protégés par les exceptions prévues à l'article 4 du règlement n°1049/2001, ni les procédures de comitologie ni le règlement intérieur type n'exigent le refus, en tant que tels, des documents présentant les positions des États membres afin de protéger le processus décisionnel du Scopaff.

La Commission soutient ensuite que la divulgation des positions des États exprimées dans un contexte de confidentialité compromettrait la coopération entre eux et la confiance mutuelle entre les États et la Commission, s'agissant de surcroît d'un processus décisionnel complexe et sensible devant être protégé. Après avoir relevé que la motivation de la Commission était insuffisante concernant la démonstration d'une atteinte grave à la coopération et à la confiance mutuelle dans le processus décisionnel du fait de la divulgation des documents, le juge de l'Union souligne que la Commission n'a pas non plus soutenu ni démontré le caractère sensible des documents en cause et rappelle, qu'au regard de sa jurisprudence, la

complexité alléguée du processus décisionnel et la circonstance qu'un sujet soit sensible ne sauraient constituer en soi la crainte d'une atteinte grave au processus décisionnel.

Au titre de son dernier motif, la Commission soutient que la divulgation des documents soumettrait le processus décisionnel à davantage de pressions extérieures et qu'elle réduirait la marge de manœuvre et la flexibilité des États membres lors des votes. Bien que la jurisprudence reconnaisse comme motif légitime de limitation à l'accès aux documents la protection du processus décisionnel aux pressions extérieures, le juge note que l'argumentaire de la Commission ne démontre pas avec certitude la preuve de ces pressions extérieures, ni même que le Scopaff en ait été visé et qu'elles aient été la cause du non-aboutissement de la procédure décisionnelle. S'agissant de la réduction de la marge de manœuvre et de la flexibilité des États, la Commission s'est contentée d'affirmations générales et n'a pas prouvé de quelle manière la divulgation impacterait les positions tenues par les États au sein du Scopaff. De plus, le Tribunal ajoute qu'il découle de la jurisprudence que la seule circonstance que la marge de manœuvre et la capacité d'obtenir un compromis seraient réduites ne pourrait constituer un risque suffisamment grave et raisonnablement prévisible justifiant l'application de l'exception du premier alinéa. En conséquence, la Commission, en refusant la divulgation des documents au motif d'une atteinte grave au processus décisionnel en cours, a violé l'article 4, §3, alinéa premier, du règlement n°1049/2001. Cet arrêt met finalement en exergue deux principales difficultés inhérentes aux procédures de comitologie : leur manque de transparence et leur inertie en cas d'absence d'avis.