

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 552/2018/MIG sur le refus de la Commission européenne d'accéder aux documents concernant la loi allemande sur l'application du réseau

Décision

Affaire 552/2018/MIG - Ouvert le 22/03/2018 - Recommandation le 11/06/2019 - Décision le 20/11/2019 - Institution concernée Commission européenne (Mauvaise administration constatée) |

L'affaire concernait une demande d'accès du public aux documents détenus par la Commission européenne concernant la loi allemande sur l'application des réseaux [1] , une loi nationale visant à lutter contre les fausses informations sur les réseaux sociaux.

Le Médiateur a proposé une solution en demandant à la Commission de réexaminer son refus (partiel) d'accorder l'accès du public aux documents. La Commission n'a pas répondu dans le délai fixé par le Médiateur. Le Médiateur a ensuite adressé une recommandation à la Commission.

La Commission a répondu qu'elle n'acceptait pas la recommandation du Médiateur.

La Médiatrice regrette que la Commission n'ait pas suivi sa recommandation. Elle maintient ses conclusions de mauvaise administration.

[1] En allemand, le «Netzwerkdurchsetzungsgesetz», <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/> [Lien].

Contexte de la plainte et de l'enquête



1. En vertu des règles de l'UE [1] , les États membres qui ont l'intention d'adopter une législation technique pour les produits ou les services en ligne doivent en informer la Commission. La Commission et les autres États membres peuvent ensuite évaluer, dans un délai de statu quo de trois mois, si le projet de loi est conforme au droit de l'Union.
2. En mars 2017, les autorités allemandes ont notifié à la Commission leur intention d'adopter une loi visant à lutter contre l'«agitation» et les «fausses nouvelles» sur les réseaux sociaux, le *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* [2] (ci-après le «Network Enforcement Act»). La période de statu quo s'est achevée le 28 juin 2017 sans que la Commission ou d'autres États membres n'aient présenté d'observations.
3. En juillet 2017, la plaignante, députée allemande, a demandé à la Commission de lui donner accès aux documents relatifs au projet de loi sur l'application du réseau et à sa notification par les autorités allemandes [3] .
4. La Commission a informé le plaignant de douze documents qui étaient déjà accessibles au public et lui a accordé un accès partiel à six autres documents, expurgés uniquement des données à caractère personnel. Toutefois, la plaignante a soutenu que la Commission n'avait pas identifié tous les documents pertinents pour sa demande d'accès du public.
5. La Commission a de nouveau vérifié ses archives et identifié **18 documents supplémentaires** . Il a accordé un accès partiel à 13 de ces documents et aucun accès à 5 documents. Elle a justifié les expurgations en s'appuyant sur la nécessité de protéger les données à caractère personnel, de protéger leur prise de décision et de protéger les conseils juridiques [4] .
6. Le plaignant s'est ensuite adressé au Médiateur.
7. Au cours de l'enquête de la Médiatrice, la plaignante a informé le Médiateur de six autres documents (courriers électroniques) qui, selon elle, auraient dû lui être communiqués à la suite de sa demande d'accès du public.
8. Le Médiateur a inspecté les documents auxquels la Commission avait refusé l'accès total, ainsi que les six courriels identifiés par le plaignant.

Proposition de solution présentée par le Médiateur

9. Le Médiateur a estimé que la lecture par la Commission de la demande d'accès du public du plaignant était excessivement restrictive. Elle a conclu que la Commission n'avait pas identifié au moins cinq documents.
10. **Le Médiateur a proposé que la Commission procède à une nouvelle évaluation de la demande d'accès du plaignant, en recherchant des documents concernant le projet de**



loi et la notification de cette loi par l'Allemagne.

11. En ce qui concerne les documents déjà identifiés, le Médiateur a proposé que, à la lumière de la jurisprudence récente, la Commission réexamine son refus partiel d'accorder un accès complet [5] .

12. La Commission a demandé au Médiateur une prolongation du délai de réponse à sa proposition de solution, mais n'a pas répondu dans le délai prolongé.

Recommandation du Médiateur

13. Le Médiateur a estimé que l'interprétation erronée persistante par la Commission de la portée de la demande d'accès du public du plaignant et de son application restrictive de l'exemption visant à protéger sa prise de décision et ses conseils juridiques constituait une mauvaise administration. Elle recommande à la Commission, compte tenu de la jurisprudence récente de l'UE, d'accorder au plaignant l'accès le plus large possible aux documents déjà identifiés et à tous les documents qui peuvent raisonnablement être considérés comme relevant du champ d'application de la demande d'accès du public du plaignant [6] .

14. Dans sa réplique, la Commission a maintenu sa position antérieure. Plus précisément, elle a indiqué qu'elle avait informé la plaignante dans sa décision initiale que *«tous les documents identifiés avaient été rédigés dans le cadre de la [procédure de notification]»* et que la plaignante n'avait pas contesté sa lecture de la portée de sa demande. Il rappelle également que la DG GROW est le service de la Commission chargé de la procédure de notification et souligne qu'il existe certains documents provenant d'autres services parmi les documents identifiés.

15. **En ce qui** concerne la jurisprudence récente de l'Union à laquelle le Médiateur a fait référence, la Commission a fait valoir que, lorsqu'elle a pris sa décision finale sur la demande d'accès du plaignant, elle avait tenu compte des circonstances de droit et de fait à l'époque, y compris de l'état de la jurisprudence telle qu'elle était à l'époque. En outre, les documents pertinents, auxquels le plaignant a demandé l'accès, sont différents des documents en cause dans l'affaire devant les juridictions de l'Union. En particulier, les documents en cause dans la demande d'accès du plaignant n'ont pas été produits dans le cadre d'une analyse d'impact, mais concernent une procédure de notification. La Commission a donc estimé que cette jurisprudence n'était pas applicable [7] .

16. La plaignante a répondu que la Commission avait mal interprété la portée de sa demande d'accès et n'avait donc pas identifié tous les documents pertinents. Elle a également déclaré que les arguments de la Commission étaient contradictoires.

Évaluation du Médiateur après la proposition de solution et la recommandation



17. Il est clair pour le Médiateur que la Commission a mal interprété la portée de la demande d'accès du public du plaignant.

18. Avant l'enquête de la Médiatrice, la plaignante avait déclaré à plusieurs reprises que la Commission devait détenir d'autres documents relevant du champ d'application de sa demande d'accès. Étant donné que la Commission n'a pas informé la plaignante de la façon dont elle avait compris sa demande, la plaignante n'aurait pas pu être plus précise à l'époque. Notamment, le plaignant n'aurait pu savoir que la Commission n'avait cherché des documents qu'au sein de la DG GROW. Comme la Commission l'a elle-même indiqué, il existe également des documents détenus par d'autres services de la Commission. Dans ce contexte, le Médiateur note que la Commission est une entité unique.

19. Au cours de l'enquête de la Médiatrice, la plaignante a de nouveau précisé comment sa demande devait être comprise, à savoir qu'elle demandait l'accès à des documents concernant la notification du projet de loi et du projet de loi lui-même n'importe où au sein de la Commission, ce qui est conforme au libellé de sa demande d'accès. En outre, le plaignant a identifié six courriels échangés entre différents services de la Commission. L'un de ces courriels constituait une pièce jointe à l'un des documents identifiés. Les cinq autres courriels n'avaient en effet pas été identifiés par la Commission. Tous ces courriels concernent clairement *la notification du* projet de loi et peuvent être qualifiés de «documents de la Commission». Il est donc évident que la Commission n'a pas identifié au moins ces cinq courriels.

20. En ce qui concerne les expurgations effectuées pour protéger la prise de décision et les avis juridiques de la Commission, le Médiateur ne partage pas l'avis de la Commission selon lequel l'arrêt *ClientEarth* récent ne s'applique pas en l'espèce.

21. Les documents en cause dans l'affaire *ClientEarth* étaient des documents relatifs aux «analyses d'impact réalisées en vue de l'adoption éventuelle d'initiatives législatives par la Commission». [8] Si les documents en cause en l'espèce ne portent pas sur des initiatives législatives de *la Commission* — ils concernent une initiative législative d'un État membre visant à adopter des règles nationales — le Médiateur souligne que le facteur pertinent dans l'affaire *ClientEarth* était que les documents relatifs à l'*adoption de la législation*. Les citoyens ont, dans une démocratie, un intérêt accru à savoir pourquoi et comment la législation est adoptée. Un accès public plus large devrait toujours être accordé aux documents relatifs à l'adoption de la législation, étant donné que tous les citoyens relevant du champ d'application territorial de la législation seront affectés par la législation. Le fait que la législation en cause en l'espèce soit une législation nationale, applicable uniquement en Allemagne, ne modifie pas ce principe. Par conséquent, il était tout à fait correct de se fonder sur *les principes* qui sous-tendent la jurisprudence *ClientEarth*.

22. En outre, la Commission a fait valoir que les documents en cause «*restaient pertinents pour la préparation d'une analyse d'impact*» concernant «*des mesures susceptibles d'améliorer encore l'efficacité de la lutte contre les contenus illicites en ligne*». Cette analyse d'impact a abouti à une proposition de la Commission relative à la prévention de la diffusion de contenus à



caractère terroriste en ligne [9] . Ainsi, les documents en cause concernent indirectement une initiative législative de la Commission. Bien qu'ils ne constituent pas formellement des «rapports d'évaluation d'impact» au sens de la jurisprudence *ClientEarth* , les principes qui sous-tendent la jurisprudence *ClientEarth* s'appliquent certainement aussi pour cette raison.

23. La Médiatrice est donc déçue que la Commission ait rejeté sa recommandation et n'ait pas profité de l'occasion pour être plus transparente.

Conclusion

Sur la base de l'enquête, le Médiateur clôt cette affaire avec la conclusion suivante:

La Médiatrice note le rejet de sa recommandation et réitère sa conclusion selon laquelle la Commission aurait dû accorder au plaignant l'accès le plus large possible aux documents qu'elle demandait.

Le plaignant et la Commission seront informés de cette décision .

Emily O'Reilly

Médiateur européen Strasbourg, 20/11/2019

[1] Directive 2015/1535 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32015L1535> [Lien].

[2] Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32015L1535> [Lien].

[3] En vertu du règlement (CE) no 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN> [Lien].

[4] Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point b), à l'article 4, paragraphe 3, deuxième tiret, et à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement no 1049/2001.

[5] La proposition de solution du Médiateur est disponible à l'adresse suivante:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/114788> [Lien].

[6] La recommandation du Médiateur est disponible à l'adresse suivante:



<https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/115002> [Lien].

[7] Le texte intégral de la réponse de la Commission à la recommandation du Médiateur est disponible à l'adresse suivante:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/118691> [Lien].

[8] Arrêt de la Cour du 4 septembre 2018, *ClientEarth/Commission*, C-57/16 P, point 89:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205322&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>
[Lien].

[9] Voir: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1183598_en [Lien].