

*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 1871/2020/OAM sur la manière dont la Banque centrale européenne (BCE) a traité une demande d'accès du public aux documents liés à la décision de la Cour constitutionnelle allemande sur le programme d'achats du secteur public de la BCE**

Décision

**Affaire** 1871/2020/OAM - **Ouvert le** 06/11/2020 - **Décision le** 22/03/2021 - **Institution concernée** Banque centrale européenne ( Pas d'acte de mauvaise administration constaté ) |

L'affaire concernait la décision de la BCE de refuser l'accès du public aux documents relatifs à son programme d'achats du secteur public (PSPP). Les documents avaient été communiqués au gouvernement fédéral allemand afin de lui permettre d'apprécier la proportionnalité du PSPP à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle allemande.

En refusant l'accès, la BCE s'est fondée sur une règle du traité exigeant que les procédures du conseil des gouverneurs de la BCE ne soient pas rendues publiques. Elle s'est également fondée sur la nécessité de protéger l'intérêt public en ce qui concerne la confidentialité des procédures de ses organes de décision, la nécessité de protéger la politique monétaire de l'Union et la confidentialité des documents destinés à un usage interne.

Le Médiateur a estimé que le refus de la BCE d'accorder l'accès au public était justifié. En tirant cette conclusion, le Médiateur a noté qu'un document était couvert par les règles du traité exigeant que les travaux du conseil des gouverneurs de la BCE ne soient pas rendus publics. La BCE avait expliqué de manière adéquate pourquoi la divulgation des autres documents porterait atteinte à l'intérêt public en ce qui concerne la politique monétaire. Tout en notant le grand intérêt du public à cet égard, le Médiateur a tenu compte des efforts déployés par la BCE pour fournir au plaignant et au public le plus d'informations possible à ce sujet et a clos l'affaire.



## Contexte de la plainte

1. À la suite de la crise financière de 2007-2008, la Banque centrale européenne (BCE) a pris plusieurs «mesures de politique monétaire non conventionnelles» pour atteindre son objectif de «stabilité des prix». L'une de ces mesures consistait à mettre en place des programmes d'achat d'actifs [1] , tels que le programme d'achats du secteur public (PSPP). Dans le cadre du PSPP, lancé en 2015, les banques centrales de l'Eurosystème [2] achètent des obligations émises par des agences reconnues, des administrations régionales et locales, des organisations internationales et des banques multilatérales de développement situées dans la zone euro [3] .

2. Plusieurs affaires ont été portées devant la Cour constitutionnelle fédérale allemande concernant des décisions de la BCE sur le PSPP et leur mise en œuvre en Allemagne. Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle allemande a posé des questions à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «Cour de justice») concernant la validité, en vertu du droit de l'Union, du PSPP. En décembre 2018, la Cour de justice a estimé que le PSPP n'enfreignait pas le droit de l'Union [4] .

3. La Cour constitutionnelle allemande a ensuite, le 5 mai 2020, statué sur les affaires dont elle était saisie, déclarant l'arrêt de la Cour de justice et du PSPP illégal et dépourvu d'effet contraignant en Allemagne. Les autorités allemandes ont bénéficié d'une période transitoire de trois mois pour évaluer et s'assurer que la BCE justifie la proportionnalité du programme, ce qui permettrait sa poursuite en Allemagne.

4. Dans ce contexte, la BCE a autorisé la Banque centrale allemande (Bundesbank) à divulguer au gouvernement fédéral allemand plusieurs documents non publics relatifs à l'appréciation par la BCE de la proportionnalité du PSPP. La divulgation a été faite dans le cadre d'exigences strictes de confidentialité et, selon la BCE, conformément au principe de coopération loyale entre les institutions de l'UE et les autorités des États membres [6] .

5. En juin 2020, le plaignant a demandé à la BCE de fournir un accès public [7] aux documents remis par la BCE aux autorités allemandes à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande, ainsi que de la lettre de transmission des documents respectifs.

6. La BCE a identifié huit documents entrant dans le champ d'application de la demande du plaignant. Un document était la lettre de transmission adressée par le président de la BCE au président de la Bundesbank, tandis que les sept autres étaient les documents joints à cette lettre. La BCE a donné accès au public à la lettre de transmission (document 1) et a refusé la divulgation des sept documents restants (documents 2 à 8), à savoir:

*2. Note d'information, intitulée «Élargir le programme d'achat d'actifs de la zone euro: Considérations de politique monétaire», en date du 21 novembre 2014*

*3. Présentation intitulée «Deuxième rapport intérimaire sur la complémentarité du train de mesures de juin à octobre», 7 janvier 2015*



4. Antworten zum dem Fragenkatalog gemäß §§ 27 et 27a BVerfGG sur le programme élargi d'achat d'actifs, 15 novembre 2016 [8]

5. Schriftliche Erklärung in der Rechtssache C-493/17, 30 novembre 2017 [9]

6. Extrait de la note d'information de la BCE de juin 2020

7. Compte rendu d'essai de la réunion de politique monétaire du 4 décembre 2014

8. Extrait du procès-verbal de la 506e réunion du Conseil des gouverneurs des 3 et 4 juin 2020 — Point de l'ordre du jour «Décisions de politique monétaire», 23 juin 2020

7. En août 2020, le plaignant a demandé un réexamen de la décision de la BCE de ne pas divulguer les sept documents (il a présenté une «demande confirmative»).

8. En octobre 2020, la BCE a confirmé son refus d'accorder l'accès du public aux documents demandés (elle a émis une «décision confirmative»). Elle a fait valoir que la divulgation d'un document enfreindrait le droit primaire. [10] La BCE a en outre invoqué diverses exceptions, prévues par ses règles sur l'accès du public aux documents, pour justifier le refus d'accès. Elle a fait valoir que la divulgation des documents risquait de porter atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la confidentialité des procédures des organes de décision de la BCE [11] , la politique monétaire de l'Union [12] et la confidentialité des documents de la BCE destinés à un usage interne [13] .

9. Insatisfait de la décision de la BCE, le plaignant s'est adressé au Médiateur en octobre 2020.

## L'enquête

10. Le Médiateur a ouvert une enquête sur le refus de la BCE de donner accès au public aux documents demandés.

11. Au cours de l'enquête, l'équipe d'enquête du Médiateur a inspecté les documents demandés et a tenu une réunion avec des représentants de la BCE [14] . Le plaignant a formulé des observations sur le rapport de la réunion.

## Arguments présentés au Médiateur

### Arguments de l'institution

12. En ce qui concerne l'extrait du procès-verbal de la 506e réunion du Conseil des gouverneurs [15] (document 8), la BCE a déclaré qu'il était protégé par une exception absolue contenue dans les règles d'accès du public, à savoir la protection de l'intérêt public en ce qui



concerne la confidentialité des procédures des organes de décision de la BCE. Le procès-verbal était également confidentiel en vertu du droit primaire. [16] [17]

**13.** La BCE a en outre déclaré que les sept documents étaient protégés par l'intérêt public en ce qui concerne la politique monétaire de l'Union. La divulgation révélerait des informations relatives à la stratégie, à la préparation et à la mise en œuvre du PSPP et aux mesures de politique monétaire non conventionnelles. À son tour, cela pourrait avoir des effets involontaires sur le comportement des acteurs du marché. Elle pourrait également limiter considérablement la marge de manœuvre de la BCE à l'avenir, étant donné que les mesures de politique monétaire non conventionnelles devraient continuer à faire partie de la boîte à outils de la BCE.

**14.** En outre, la BCE a estimé que la note d'information, la présentation, la note d'information et le projet interne (documents 2, 3, 6 et 7) faisaient partie du processus décisionnel conduisant à l'adoption de mesures de politique monétaire. Leur divulgation porterait atteinte à la protection des délibérations internes à la BCE.

**15.** Compte tenu du caractère absolu de certaines des exceptions invoquées et du fait que, de l'avis de la BCE, les arguments du plaignant n'étaient pas suffisants pour démontrer l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation, la BCE a conclu que les documents ne pouvaient pas être divulgués.

## Arguments du plaignant

**16.** Selon le plaignant, il existe un intérêt public supérieur à savoir quelles informations ont été fournies aux autorités allemandes. Plus généralement, il fait valoir qu'il existe un intérêt public supérieur à accorder l'accès afin que le public puisse examiner si la BCE est restée indépendante à la suite de la décision de la Cour constitutionnelle allemande.

**17.** Selon le plaignant, la BCE utilise le principe de confidentialité de la politique monétaire pour refuser l'accès à des documents qui, dans certains cas, pourraient être divulgués dans l'intérêt public.

**18.** Le plaignant a également souligné que certains des documents remontent à 2014. Il est douteux, affirme-t-il, que la divulgation de ces informations puisse avoir un impact sur la politique monétaire actuelle.

## L'évaluation du Médiateur

**19.** Le Médiateur a évalué si la décision de la BCE de ne pas donner au plaignant un accès public était raisonnable et conforme aux règles applicables.

**20.** La BCE exerce ses fonctions conformément aux traités, qui comprennent un protocole établissant des dispositions institutionnelles spécifiques s'appliquant à la BCE [18] . En vertu du



protocole, les *travaux des* réunions du Conseil des gouverneurs sont confidentiels. La Cour de justice a confirmé que la confidentialité des *travaux* du Conseil des gouverneurs est garantie en tant que principe général, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer l'une des exceptions prévues par les règles applicables en matière d'accès aux documents [19] .

**21.** Sur cette base, la décision de ne pas rendre public l'extrait du procès-verbal de la 506e réunion du Conseil des gouverneurs (document 8) est raisonnable.

**22.** Le Conseil des gouverneurs *peut toutefois décider* de rendre public le *résultat* de ses délibérations. La BCE a informé le plaignant que le *résultat* des délibérations de la réunion concernée est public et a fourni un lien vers l'endroit où il est publié en ligne [20] .

**23.** Ce résultat est exposé dans un document intitulé «*Compte de la réunion de politique monétaire du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne tenue à Francfort-sur-le-Main les mercredi et jeudi 3 et 4 juin 2020*» . Le compte rendu est, note l'Ombudsman, très détaillé.

**24.** En ce qui concerne les six documents restants (documents 2 à 7), la BCE a fait valoir que les divulguer pourrait risquer de porter atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la politique monétaire de l'Union.

**25.** L'inspection effectuée par l'équipe d'enquête du Médiateur a confirmé que les documents contenaient des détails sur l'évaluation et le fonctionnement des mesures non conventionnelles. Le point de vue de la BCE selon lequel la divulgation de ces documents pourrait porter atteinte à l'intérêt public en ce qui concerne la politique monétaire de l'Union est raisonnable. En tirant cette conclusion, le Médiateur note que les juridictions de l'Union ont reconnu que la BCE dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer si la divulgation de documents pourrait porter atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la politique financière, monétaire ou économique de l'Union ou d'un État membre [21] .

**26.** La BCE s'est également correctement penchée sur la question de savoir si des documents datant du temps pouvaient avoir une incidence sur la politique monétaire *actuelle* . La BCE a expliqué dans sa décision confirmative et lors de la réunion avec l'équipe d'enquête du Médiateur que la communication d'informations constitue en soi un outil de politique monétaire. La publication de documents qui n'ont pas été établis à cette fin pourrait donner lieu à des attentes imprévues potentielles de la part des acteurs du marché. La BCE a fait valoir que même si certains documents avaient été établis en 2014, les évaluations antérieures continuaient d'être pertinentes aujourd'hui. Les programmes d'achat sont en cours et les politiques restent pertinentes à l'avenir. Rendre publiques les délibérations internes risquerait de réduire la marge de manœuvre de la BCE dans sa prise de décision et donc d'avoir une incidence négative sur l'efficacité de la BCE dans l'exercice de son mandat. Le Médiateur estime que, compte tenu de ces explications, il est au moins raisonnablement prévisible que la divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la politique monétaire.



27. L'exception relative à la protection de la politique monétaire est absolue, ce qui signifie qu'elle ne peut être remplacée par aucun autre intérêt public. Par conséquent, les arguments du plaignant concernant un intérêt public supérieur à la divulgation ne peuvent pas être pris en compte en ce qui concerne cette exception.

28. Étant donné que l'exception relative à la protection de la politique monétaire a été valablement invoquée pour les six documents, le Médiateur n'a pas besoin de procéder à une évaluation approfondie de la question de savoir si la divulgation porterait également atteinte, pour certains de ces documents, à la nécessité de protéger les délibérations internes à la BCE.

29. Le Médiateur note en outre que la BCE a informé le plaignant des types de documents identifiés comme relevant du champ d'application de sa demande et, dans la mesure du possible, de leur contenu.

30. Compte tenu de tout cela, le Médiateur estime que la BCE était fondée à refuser l'accès du public aux documents demandés. Tout en notant le grand intérêt du public à cet égard, le Médiateur a tenu compte des efforts déployés par la BCE pour fournir au plaignant et au public le plus d'informations possible à ce sujet et clôt l'affaire.

## Conclusion

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

**Il n'y a pas eu de mauvaise administration par la Banque centrale européenne.**

Le plaignant et la Banque centrale européenne seront informés de cette décision .

Emily O'Reilly Médiatrice européenne

Strasbourg, le 22 mars 2021

[1] De plus amples informations sont disponibles à l'adresse suivante:

[https://www.ecb.europa.eu/explainers/show-me/html/app\\_infographic.en.html](https://www.ecb.europa.eu/explainers/show-me/html/app_infographic.en.html) [Lien].

[2] L'Eurosystème comprend la BCE et les banques centrales nationales des pays qui ont adopté l'euro.

[3] De plus amples informations sont disponibles à l'adresse suivante:

<https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.en.html#pspp> [Lien].



[4] Arrêt de la Cour de justice du 11 décembre 2018, *Weiss e.a.*, C-493/17, disponible à l'adresse

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208741&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>  
[Lien].

Communiqué de presse disponible à l'adresse suivante:

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180192en.pdf> [Lien].

[5] Arrêt du deuxième Sénat du BVerfG du 5 mai 2020-2 BvR 859/15, disponible à l'adresse

[http://www.bverfg.de/e/rs20200505\\_2bvr085915en.html](http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html) [Lien]. Communiqué de presse

disponible à l'adresse suivante:

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html>  
[Lien].

[6] De plus amples informations figurent dans la lettre adressée par le président de la BCE au Parlement européen le 29 juin 2020, disponible à l'adresse suivante:

[https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.mepletter200629\\_Simon~ece6ead766.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.mepletter200629_Simon~ece6ead766.en.pdf)  
[Lien],

ou dans le discours d'un membre du directoire de la BCE du 2 juillet 2020, disponible à l'adresse suivante:

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200702~87ce377373.en.html> [Lien].

[7] En vertu de la décision de la Banque centrale européenne du 4 mars 2004 relative à l'accès du public aux documents de la Banque centrale européenne (BCE/2004/3), telle que modifiée:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004D0003%2801%29> [Lien].

[8] Réponses au questionnaire sur le programme élargi d'achat d'actifs (15 novembre 2016) établi conformément aux paragraphes 27 et 27 bis de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale allemande.

[9] La déclaration écrite (de la BCE) dans l'affaire C-493/17 (30 novembre 2017).

[10] En vertu du protocole (no 4) sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la BCE, qui fait partie du traité sur le fonctionnement de l'UE, disponible à l'adresse

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F04> [Lien].

[11] Article 4, paragraphe 1, point a), première intention de la décision BCE/2004/3.

[12] Article 4, paragraphe 1, point a), deuxième tiret, de la décision BCE/2004/3.

[13] Article 4, paragraphe 3, de la décision BCE/2004/3.

[14] Le rapport de la réunion est disponible à l'adresse suivante:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/137337> [Lien].



[15] Le Conseil des gouverneurs est le principal organe décisionnel de la BCE. Il se compose des six membres du directoire, ainsi que des gouverneurs des banques centrales nationales des 19 pays de la zone euro.

[16] L'article 10, paragraphe 4, du protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la BCE dispose: «*Les travaux des réunions [du Conseil des gouverneurs] sont confidentiels. Le conseil des gouverneurs peut décider de rendre public le résultat de ses délibérations*» .

[17] La BCE a renvoyé à l' *arrêt de la Cour du 19 décembre 2019 Banque centrale européenne contre Espírito Santo Financial (Portugal)*, C-442/18 P

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221794&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>  
[Lien].

[18] Protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la BCE, voir note 10.

[19] Voir l' *arrêt de la Cour du 19 décembre 2019 Banque centrale européenne contre Espírito Santo Financial (Portugal)*, C-442/18 P, disponible à l'adresse suivante:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221794&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>  
[Lien] et *arrêt de la Cour du 21 octobre 2020 Banque centrale européenne/Espírito Santo Financial Group* C-396/19 P, disponible à l'adresse suivante:  
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232705&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>  
[Lien]

[20] Compte de la réunion de politique monétaire du Conseil des gouverneurs de la BCE des 3 et 4 juin 2020, disponible à l'adresse suivante:

<https://www.ecb.europa.eu/press/accounts/2020/html/ecb.mg200625~fd97330d5f.en.html> [Lien]

[21] Voir l'arrêt du Tribunal du 4 juin 2015, *Versorgungswerk/BCE* , T-376/13, points 53 à 55:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=164732&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>  
[Lien].