

Décision portant sur le refus de la Commission européenne de fournir un accès public à l'annexe d'une lettre du ministre français de l'intérieur au commissaire européen chargé de l'emploi et des droits sociaux concernant les sapeurs-pompiers volontaires français (Affaire 1291/2021/DL)

Décision

Affaire 1291/2021/DL - **Ouvert le** 23/07/2021 - **Décision le** 08/09/2021 - **Institution concernée** Commission européenne (Pas d'acte de mauvaise administration constaté) |

L'affaire concernait le refus de la Commission européenne de divulguer l'annexe d'une lettre relative aux sapeurs-pompiers volontaires français.

La Commission avait refusé de fournir un accès au document au motif qu'une divulgation porterait atteinte à la protection d'avis juridiques et de procédures juridictionnelles en cours.

L'équipe d'enquête de la Médiatrice a examiné le document et conclu que le refus de la Commission de divulguer le document était justifié et conforme aux règles de l'Union relatives à l'accès du public aux documents. La Médiatrice a donc clos son enquête en concluant à l'absence de mauvaise administration.

Contexte de la plainte

1. En février 2018, dans une affaire concernant un sapeur-pompier volontaire belge (ci-après, «l'arrêt Matzak»), la Cour de justice de l'Union européenne a statué sur l'interprétation des termes «temps de travail» et «période de repos», tels qu'ils figurent dans la directive de l'Union sur l'aménagement du temps de travail. [1]

2. Le 10 septembre 2020, le ministre français de l'intérieur a écrit au commissaire européen chargé de l'emploi et des droits sociaux une lettre relative à l'incidence de l'arrêt Matzak [2] sur le statut des sapeurs-pompiers volontaires français. Selon lui, il ne pouvait être inféré de cet arrêt que les sapeurs-pompiers volontaires français doivent être qualifiés de «travailleurs» au sens de la directive de l'Union sur l'aménagement du temps de travail. Pour appuyer ses propos, le ministre avait joint un document recensant les «profondes différences» existant entre le régime de volontariat français et le régime belge examiné dans l'arrêt (ci-après, «l'annexe»).



Il sollicitait l'avis du commissaire sur cette question.

3. Le commissaire européen lui a répondu en octobre 2020. Il avait examiné le régime applicable aux sapeurs-pompiers volontaires français. Il faisait observer que l'arrêt ne suggère pas que tout sapeur-pompier volontaire doit automatiquement être considéré comme un «travailleur». Au contraire, chaque cas particulier doit être examiné en fonction de ses caractéristiques propres et par les juridictions nationales, à la lumière des critères mis au point par la Cour de justice.

4. Le plaignant, un syndicat français, souhaitait avoir accès à la lettre du 10 septembre 2020 adressée par le ministre français de l'intérieur au commissaire, ainsi qu'à son annexe.

5. En conséquence, entre novembre 2020 et avril 2021, le plaignant a écrit à plusieurs reprises aux autorités nationales françaises pour leur demander de lui fournir un accès à la lettre concernée. Si les autorités françaises ont divulgué la lettre, elles ont en revanche refusé l'accès à l'annexe.

6. Le plaignant a alors présenté à la Commission européenne, en février 2021, une demande d'accès à l'annexe [3] .

7. En mars 2021, la Commission a rendu sa décision initiale [4] . Après avoir consulté les autorités nationales françaises, auteures du document, et procédé à sa propre évaluation du document en vertu des règles de l'Union relatives à l'accès du public aux documents, la Commission a rejeté la demande d'accès en invoquant la nécessité de protéger des procédures juridictionnelles et des avis juridiques [5] .

8. Le plaignant a ensuite demandé à la Commission de réexaminer sa décision (en présentant ce que l'on appelle une «demande confirmative»).

9. En juin 2021, la Commission a confirmé sa décision de refus d'accès.

10. Insatisfait de la réponse de la Commission, le plaignant a saisi la Médiatrice en juillet 2021.

L'enquête

11. La Médiatrice a ouvert une enquête concernant le refus de la Commission de divulguer l'annexe de la lettre du 10 septembre 2020.

12. Au cours de l'enquête, l'équipe d'enquête de la Médiatrice a examiné l'annexe dont la divulgation a été refusée.

Arguments présentés à la Médiatrice



13. Le plaignant fait valoir que, même si les questions soulevées dans le document sont au cœur de plusieurs procédures juridictionnelles et contentieux en cours, il lui faut accéder à l'annexe pour comprendre et contrôler l'engagement pris par le ministre français de l'intérieur dans le cadre de la législation de l'Union. Le plaignant précise qu'il n'est concerné par aucune des procédures juridictionnelles relatives à cette question.

14. Le plaignant expose également en détail les raisons de son insatisfaction quant à la position du ministre français.

15. La Commission indique qu'elle a consulté les autorités françaises, auteures de l'annexe, pour recueillir leur avis sur la divulgation de ce document [6] . Les autorités se sont opposées par deux fois à sa divulgation. Elles ont indiqué que le document renfermait un avis juridique reposant sur des informations confidentielles, dont, par exemple, la position du ministre français de l'intérieur concernant un certain nombre de procédures juridictionnelles pendantes devant les juridictions françaises [7] . De plus, plusieurs éléments du document concernent deux affaires pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne qui présentent un lien direct avec l'arrêt Matzak [8] . La divulgation de l'annexe permettrait alors aux parties à ces procédures de prendre connaissance des arguments des autorités françaises préalablement au débat contradictoire, créant ainsi un déséquilibre.

16. La Commission affirme que, conformément aux règles de l'Union relatives à l'accès du public aux documents, elle est tenue de vérifier si les explications données par l'État membre pour s'opposer à la divulgation de ses documents lui paraissent, à première vue, fondées [9] . La Commission a conclu que les raisons avancées justifiaient le refus de divulguer l'annexe en question.

17. La Commission a également effectué sa propre évaluation et considéré que la divulgation était susceptible de porter atteinte tant à des procédures juridictionnelles qu'à des avis juridiques [10] .

18. S'agissant de la protection des procédures juridictionnelles, la Commission partage l'avis des autorités françaises selon lequel l'annexe comporte une analyse juridique utilisée dans plusieurs affaires pendantes devant des juridictions françaises, auxquelles sont parties des organismes publics français, ainsi que dans le cadre de deux procédures préjudicielles introduites devant la Cour de justice de l'Union européenne. Une divulgation porterait atteinte au principe de l'égalité des armes dans des procédures juridictionnelles en cours, puisqu'elle conduirait à révéler la position juridique des autorités françaises sur des questions pendantes devant les tribunaux [11] . La Commission affirme également que l'argument selon lequel le plaignant lui-même n'ait pas été concerné par ces procédures n'est pas pertinent, puisque les documents divulgués en vertu des règles de l'Union sur l'accès du public sont accessibles au public.

19. En ce qui concerne la protection des avis juridiques, la Commission affirme que la divulgation porterait atteinte à l'avis juridique concernant le régime juridique applicable à l'activité des sapeurs-pompiers volontaires français. Cet avis a été communiqué à la



Commission à titre confidentiel, afin de l'informer sur un sujet en cours de discussion, particulièrement complexe et sensible. Le risque de nuire à l'intérêt protégé par l'avis juridique est raisonnablement prévisible et non purement hypothétique.

20. En dernier lieu, la Commission indique que la déclaration générale selon laquelle un accès serait nécessaire parce qu'«un syndicat doit exercer ses fonctions de contrôle» ne saurait être considérée comme un intérêt public supérieur justifiant la divulgation. De plus, il n'était pas possible d'accorder un accès partiel.

Analyse de la Médiatrice

21. La Médiatrice fait observer que la Commission a consulté les autorités françaises pour recueillir leur avis sur la divulgation de l'annexe, conformément aux règles de l'Union relatives à l'accès du public aux documents [12] . Ces dernières se sont opposées par deux fois à la divulgation du document et ont abondamment expliqué pourquoi sa publication pourrait porter atteinte à des procédures juridictionnelles en cours.

22. D'après la jurisprudence de l'Union [13] , il n'appartient pas à l'institution de procéder à une appréciation exhaustive de la décision d'opposition à la divulgation de l'État membre, en effectuant un contrôle qui irait au-delà de la vérification de la simple existence d'une motivation faisant référence aux exceptions visées par les règles de l'Union relatives à l'accès du public aux documents. Il incombe plutôt à l'institution de procéder à un examen diligent pour vérifier si les explications données par l'État membre pour s'opposer à la divulgation de ses documents lui paraissent, à première vue, fondées [14] .

23. La Médiatrice estime que la Commission a procédé à un examen diligent des explications livrées par les autorités françaises et que c'est à juste titre que celle-ci a conclu que la motivation donnée par les autorités françaises était, à première vue, fondée. De plus, la Médiatrice se félicite que la Commission ait détaillé les raisons qui l'ont conduite à juger que le document ne pouvait pas être divulgué.

24. Après avoir examiné l'annexe, l'équipe d'enquête de la Médiatrice confirme qu'elle renferme la position des autorités françaises sur la question du régime applicable à l'activité des sapeurs-pompiers volontaires français. Comme l'a indiqué la Commission, elle se rapporte à des questions qui font l'objet d'un contrôle juridictionnel devant une juridiction administrative française et qui sont au cœur de deux procédures préjudicielles introduites devant la Cour de justice de l'Union européenne.

25. À cet égard, la Médiatrice relève que l'exception relative aux procédures juridictionnelles s'applique également aux documents qui n'ont pas été élaborés dans le cadre d'une procédure juridictionnelle particulière. En particulier, l'intégrité de la procédure juridictionnelle concernée et l'égalité des armes entre les parties pourraient être sérieusement mises à mal si des parties bénéficiaient d'un accès privilégié à des informations internes de l'autre partie ayant un rapport étroit avec les aspects juridiques d'une procédure [15] .



26. La Médiatrice estime dès lors que la motivation de la Commission, selon laquelle la divulgation pourrait porter atteinte à des procédures juridictionnelles en cours, est justifiée et conforme à la jurisprudence de l'Union.

27. La Médiatrice considère que la référence générale faite aux fonctions de contrôle du plaignant n'est pas suffisante pour constituer un intérêt public supérieur justifiant la divulgation. De plus, l'examen de l'annexe montre clairement qu'aucun accès partiel utile ne peut être accordé.

28. Par conséquent, il n'y a pas eu de mauvaise administration de la part de la Commission en ce qui concerne son refus de fournir un accès à l'annexe concernée.

Conclusions

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

Il n'y a pas eu de mauvaise administration de la part de la Commission européenne.

Le plaignant et la Commission seront informés de cette décision.

Rosita Hickey Director of Inquiries

Strasbourg, 8 septembre 2021 1

[1] Directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, consultable à l'adresse suivante:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32003L0088> [Lien].

[2] Arrêt de la Cour du 21 février 2018, Ville de Nivelles/Rudy Matzak, affaire C-518/15, consultable à l'adresse suivante: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-518/15> [Lien].

[3] Conformément à l'article 6 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, consultable à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=CELEX:32001R1049> [Lien].

[4] Elle a désigné un document comme entrant dans le cadre de la demande, à savoir celui intitulé «*Les sapeurs-pompiers volontaires français*», annexé à la lettre du 10 septembre 2020 de M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur, au commissaire Nicolas Schmit, relative à la



situation des sapeurs-pompiers volontaires français au regard de la directive 2003/88/CE sur le temps de travail, réf. Ares(2020)5015526 .

[5] Article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001.

[6] Conformément à l'article 4, paragraphe 4, du règlement 1049/2001.

[7] Voir, par exemple, l'affaire K. TBAIBI/SDMIS, n° 2001495, et l'affaire Remy A/SDIS de l'Ain, n 1807900.

[8] Arrêt de la Cour du 9 mars 2021, RJ/Stadt Offenbach am Main, C-580/19, et demande de décision préjudicielle présentée le 20 mai 2020 par le Labour Court (Irlande), MG/Dublin City Council, C-214/20.

[9] Voir, entre autres, l'arrêt du 6 février 2020, Compania de Tranvias de la Coruna/Commission, T-485/18, point 70; arrêt du 5 avril 2017, France/Commission, T-344/15, point 54, et arrêt du 21 novembre 2018, Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe/Commission, T-545/11 RENV, point 44.

[10] Article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001.

[11] Arrêt du 15 septembre 2016, Philip Morris/Commission, T-796/14, point 88.

[12] Article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001.

[13] Voir l'arrêt du 6 février 2020, Compania de Tranvias de la Coruna/Commission, T-485/18, point 69.

[14] Ibid., point 70.

[15] Arrêt du Tribunal du 15 septembre 2016 dans l'affaire T-18/15, Philip Morris/Commission, point 65.