

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].

Recommandation sur la manière dont l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a traité une demande d'accès du public aux documents liés à une proposition de limitation du plomb dans les munitions (affaire 2124/2021/MIG)

Recommandation

Affaire 2124/2021/MIG - **Ouvert le** 17/12/2021 - **Recommandation le** 02/05/2022 - **Décision le** 14/11/2022 - **Institution concernée** Autorité européenne de sécurité des aliments (Recommandation approuvée par l'institution) |

L'affaire concerne une demande d'accès du public aux documents détenus par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) concernant le plomb dans les munitions. L'EFSA a mis plus de sept mois à traiter la demande, ce qui a prolongé le délai à plusieurs reprises. Le plaignant n'était pas satisfait du temps qu'a pris l'EFSA pour traiter la demande, faisant valoir que l'EFSA n'avait pas fourni d'explications adéquates à ce retard et que ce retard signifiait qu'elle ne pouvait pas participer de manière significative à une consultation publique connexe.

Le Médiateur a constaté une mauvaise administration dans la manière dont l'EFSA avait traité la demande d'accès du plaignant et, plus particulièrement, dans le non-respect des délais fixés par la législation de l'UE relative à l'accès du public aux documents. Le Médiateur formule deux recommandations visant à améliorer la manière dont l'EFSA traite les demandes d'accès du public aux documents.

Fait conformément à l'article 4, paragraphe 1, du statut du Médiateur européen [1]

Contexte de la plainte

1. En juillet 2019, la Commission européenne a demandé à l'Agence européenne des produits



chimiques (ECHA) d'évaluer le risque [2] de plomb dans les munitions et la pêche et de proposer d'éventuelles restrictions pour faire face à tout risque qu'elle pourrait identifier [3] .

2. En juin 2020, dans le cadre de l'évaluation des risques pour la santé humaine réalisée par l'ECHA, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a fourni à l'ECHA des informations sur la consommation de viande de gibier et de plomb dans la viande de gibier.

3. En janvier 2021, l'ECHA a finalisé son évaluation en proposant de restreindre l'utilisation du plomb dans les munitions et la pêche. L'ECHA a ensuite invité le public à commenter les restrictions proposées. La consultation publique a été ouverte du 24 mars 2021 au 24 septembre 2021.

4. Le plaignant, une organisation de la société civile représentant les intérêts des chasseurs, avait l'intention de participer à la consultation publique. À cette fin, elle a sollicité l'accès du public [4] de l'EFSA aux documents qu'elle avait fournis *«à l'ECHA le 10 juin 2020 en ce qui concerne la concentration de plomb dans la viande de gibier et la fréquence de consommation de viande de gibier dans l'UE»* . La demande a été présentée le 23 février 2021.

5. Le même jour, l'EFSA a accusé réception de la demande du plaignant [5] et l'a informée qu'elle répondrait *«au plus tard le 16 mars 2021»* .

6. Le 17 mars 2021, l'EFSA a prolongé le délai de réponse jusqu'au 9 avril 2021, indiquant qu' *«elle rassemble toujours tous les éléments»* .

7. Le 9 avril 2021, l'EFSA a de nouveau prolongé le délai au motif qu'elle recevait de nombreuses demandes d'accès et, partant, qu'elle devait évaluer un grand nombre de documents à l'époque. L'EFSA a proposé, à titre de «solution équitable» [6] , de répondre dans un délai lui permettant de finaliser son évaluation des documents demandés par le plaignant et a indiqué qu'elle le ferait d'ici le 30 avril 2021.

8. Le 3 mai 2021, l'EFSA a informé le plaignant qu'elle avait identifié cinq documents faisant l'objet de la demande: un courriel à l'ECHA (daté du 9 juin 2020) et quatre pièces jointes au courriel. L'EFSA a donné accès au plaignant à des parties du courriel et d'une pièce jointe, un tableau contenant des informations sur la consommation de viande de gibier des chasseurs et de leurs familles dans 21 États membres de l'UE et au Royaume-Uni. En ce qui concerne les trois documents restants, l'EFSA a déclaré qu'elle *«regroupait toujours les éléments nécessaires»* et qu'elle enverrait une autre réponse au plaignant au plus tard le 26 mai 2021. L'EFSA a également informé le plaignant qu'elle pouvait demander un réexamen de la décision sur les deux premiers documents (en introduisant une «demande confirmative»), soit immédiatement , soit après avoir reçu la décision de l'EFSA en ce qui concerne les trois autres documents.

9. Le 28 mai 2021, l'EFSA a donné accès au plaignant à des parties d'un deuxième lot de documents (deux brefs échanges de courriels entre l'EFSA et les autorités de deux États membres concernant des informations sur la consommation alimentaire des chasseurs et de



leurs familles). En ce qui concerne le document restant, un tableau contenant des données sur le plomb dans la viande de gibier dans 26 États membres de l'UE et dans trois pays tiers, l'EFSA a déclaré qu'elle «regroupait toujours les éléments nécessaires» et a prolongé le délai jusqu'au 18 juin 2021.

10. Le 21 juin 2021, l'EFSA a fourni au plaignant «une mise à jour de l'état d'avancement de la solution équitable proposée». Il écrivait: « S'il vous plaît soyez assurés que nous nous engageons à finaliser le traitement de notre [demande d'accès] le plus rapidement possible. Toutefois, nous tenons à vous informer qu'un délai supplémentaire est nécessaire pour finaliser l'évaluation (...). Nous vous reviendrons au plus tard le 9 juillet.»

11. L'EFSA a prolongé le délai à trois reprises par la suite: 9 juillet, 10 août et 31 août 2021.

12. Le 21 septembre 2021, le plaignant a demandé un réexamen du refus implicite de l'EFSA de donner accès au document restant (en présentant une «demande confirmative»). Le plaignant a indiqué qu'il doutait de la validité des données que l'EFSA avait fournies à l'ECHA dans le cadre de son évaluation des risques.

13. Le 28 septembre 2021, l'EFSA a accusé réception de la demande confirmative du plaignant et a indiqué qu'elle répondrait au plus tard le 12 octobre 2021.

14. Le 13 octobre 2021, l'EFSA a accordé au plaignant l'accès à de grandes parties du dernier document. En ce qui concerne le retard subi, l'EFSA s'est excusée et a déclaré qu'elle «avait dû se concerter en interne avec plusieurs [services] de l'EFSA et lancer des consultations avec de nombreux fournisseurs de données afin de finaliser l'évaluation (...) qui prenait malheureusement du temps» .

15. Insatisfait, le plaignant s'est adressé au Médiateur en décembre 2021.

L'enquête

16. Le Médiateur a ouvert une enquête sur le temps qu'a pris l'EFSA pour traiter la demande d'accès du public aux documents présentée par le plaignant.

17. Au cours de l'enquête, l'équipe d'enquête du Médiateur a inspecté les documents en cause dans la demande d'accès du plaignant ainsi que certaines parties du dossier de l'EFSA dans cette affaire. L'équipe d'enquête a également rencontré des représentants de l'EFSA. Elle a ensuite rédigé un rapport de réunion [7] qui a été communiqué au plaignant qui a ensuite fait part de ses observations.

Arguments présentés au Médiateur

18. Le **plaignant** a fait valoir que le retard pris par l'EFSA violait la législation de l'UE sur



l'accès du public aux documents (règlement 1049/2001 [8]) et les principes de bonne administration.

19. Plus précisément, le plaignant a considéré que les arguments avancés par l'EFSA ne justifiaient pas le retard et que l'EFSA devait avoir connaissance de l'importance et de la pertinence des documents demandés, à la lumière de la consultation publique alors en cours menée par l'ECHA.

20. Le plaignant était particulièrement préoccupé par le fait que le dernier document n'ait été divulgué qu'après la fin de la consultation publique. Le fait qu'elle ne pouvait pas accéder au document alors que la consultation publique était toujours en cours signifiait qu'elle ne pouvait pas évaluer correctement les conclusions de l'ECHA et saperait sa capacité à contribuer de manière plus substantielle à la consultation publique.

21. Le plaignant a également estimé que l'EFSA ne pouvait pas légitimement proposer une «solution équitable», étant donné que la demande d'accès ne concernait pas un document très long ou un très grand nombre de documents. Elle a ajouté que l'EFSA ne lui avait pas demandé de restreindre la portée de sa demande d'accès.

22. L'EFSA a fait valoir que la demande d'accès du plaignant avait été claire mais plutôt complexe, en raison du nombre de documents concernés et du nombre de tiers devant être consultés. Bien qu'elle ait rapidement remarqué qu'elle ne serait pas en mesure de répondre au plaignant dans le délai prescrit, l'EFSA s'était efforcée d'évaluer (et, dans la mesure du possible, de divulguer) tous les documents en cause, plutôt que de lui demander de restreindre la portée de sa demande d'accès. À cette fin, elle avait proposé au plaignant une «solution équitable», à savoir diviser la demande d'accès en lots de documents et les traiter consécutivement.

23. En ce qui concerne le délai, l'EFSA a expliqué que les informations contenues dans les documents (et en particulier dans les deux tableaux en cause) provenaient de plusieurs États membres et du Royaume-Uni. Ces «auteurs tiers» ont dû être consultés, ce qui a contribué au retard. En outre, l'EFSA a déclaré avoir connu une augmentation significative des demandes d'accès du public aux documents au cours des dernières années, tant en termes de quantité qu'en termes de complexité.

L'évaluation du Médiateur aboutissant à des recommandations

24. Conformément au règlement no 1049/2001, une demande d'accès du public doit être traitée rapidement, c'est-à-dire dans un délai de 15 jours ouvrables à compter de son enregistrement. [9] Dans des cas exceptionnels, par exemple, si la demande concerne un document très long ou un très grand nombre de documents, ce délai peut être prolongé de quinze jours ouvrables, à condition que le demandeur en soit informé à l'avance et que des motifs détaillés soient fournis [10] .



25. Lorsqu'une institution se trouve dans l'impossibilité de traiter une demande particulière d'accès du public dans le délai prescrit, en raison de la charge administrative disproportionnée que cela entraînerait, le règlement no 1049/2001 prévoit la possibilité de convenir d'une «solution équitable» avec le demandeur [11] . Cette solution peut, par exemple, entraîner une réduction du nombre de documents couverts par la demande.

26. Le Médiateur note que la demande d'accès du plaignant concernait cinq documents, à savoir trois brefs courriels qui ont été divulgués avec des données à caractère personnel limitées occultées, et deux tableaux contenant des données provenant de différents États membres et de trois pays tiers. Les informations contenues dans le premier tableau étaient déjà du domaine public, de sorte qu'elles pouvaient être divulguées sans qu'il soit nécessaire de consulter un tiers. En ce qui concerne le deuxième tableau, l'EFSA a consulté les tiers concernés, suggérant d'expurger les parties prédéterminées par un accord entre l'EFSA et les pays qui font partie de son réseau. Aucune des autorités contactées ne s'est opposée à la divulgation des parties restantes du tableau.

27. À la lumière de ce qui précède, on ne saurait affirmer que la demande d'accès du plaignant concernait un très grand nombre de documents ou un document très long, au sens du règlement 1049/2001.

28. Bien que le Médiateur reconnaisse les défis qu'un nombre croissant de demandes d'accès du public peut poser à une institution, les demandes d'autres demandeurs ne peuvent normalement pas être prises en compte pour déterminer si une institution peut traiter la demande spécifique d'un demandeur dans le délai prescrit [12] .

29. De même, le fait qu'une institution doit consulter des tiers dans les autorités des États membres ne saurait en soi justifier un retard, étant donné que les États membres, comme les institutions de l'Union, doivent veiller à l'application effective du règlement 1049/2001. [13] Cela signifie que les autorités des États membres doivent réagir rapidement lorsqu'elles sont consultées par l'administration de l'Union au sujet d'une demande d'accès du public, mais aussi que l'administration de l'Union devrait les consulter dans les meilleurs délais. Cela n'a pas été le cas en l'espèce. Au contraire, l'inspection du dossier de l'EFSA dans cette affaire a montré que l'EFSA n'a entamé ses consultations qu'en juin 2021, c'est-à-dire longtemps après l'expiration du délai maximal de 30 jours ouvrables pour traiter une demande. En outre, l'EFSA n'a pas consulté simultanément les États membres et les pays tiers concernés, mais consécutivement, ce qui a entraîné un retard supplémentaire.

30. Le Médiateur note également que, bien que la demande du plaignant ait été enregistrée le 23 février 2021, l'EFSA a informé le plaignant qu'elle ne pouvait pas la traiter dans le délai prescrit et a proposé de trouver une solution équitable uniquement le 9 avril 2021. En d'autres termes, l'EFSA a d'abord contacté le plaignant *après* l'expiration du délai maximal de 30 jours ouvrables.

31. En outre, en proposant une solution équitable, l'EFSA a proposé de «répondre dans un



délai permettant la finalisation de l'évaluation» et a déclaré qu'elle reviendrait au plaignant dans un délai de 15 jours ouvrables. L'EFSA n'a pas expliqué l'étendue complète de la solution, par exemple, qu'elle diviserait la demande en lots ou comment. Elle a plutôt informé progressivement le plaignant des mesures qu'il a prises. Le plaignant n'était donc pas en mesure de prendre une décision en connaissance de cause sur la solution équitable proposée et donc d'accepter l'approche de l'EFSA.

32. Selon la jurisprudence de l'Union, une «solution équitable» au sens de l'article 6, paragraphe 3, du règlement no 1049/2001 ne saurait entraîner une prolongation du délai maximal de 30 jours ouvrables fixé dans le règlement no 1049/2001 [14]. La raison en est qu'une telle solution créerait une situation d'insécurité juridique pour le plaignant, comme cela s'est produit en l'espèce.

33. En outre, l'EFSA n'a pas informé le plaignant des documents spécifiques qu'elle avait identifiés lorsqu'elle avait proposé une solution équitable en avril 2021. Il n'a pas énuméré les documents spécifiques et n'a pas mentionné combien il y en avait. L'EFSA n'a informé le plaignant que le 3 mai 2021, lorsqu'elle a divulgué les deux premiers documents, qu'elle avait identifié un courriel «et quatre pièces jointes». Toutefois, l'EFSA n'a pas non plus précisé les documents restants.

34. S'il est louable que l'EFSA s'efforce de traiter pleinement les demandes d'accès afin d'assurer une plus grande transparence, l'approche de l'EFSA a empêché le plaignant de clarifier sa demande d'accès (par exemple, en décidant elle-même de restreindre le champ d'application). Il s'est avéré que le plaignant n'était intéressé que par deux des cinq documents identifiés: les deux tables. Il a fallu près de huit mois à l'EFSA pour prendre une décision sur la divulgation de l'un de ces documents.

35. Enfin, l'Ombudsman a toujours adopté la position selon laquelle l'accès retardé est refusé. C'est malheureusement clairement illustré par cette affaire. Le plaignant souhaitait que les informations contenues dans les deux tableaux en cause étayent ses arguments dans le cadre d'une consultation publique. Toutefois, la consultation publique avait été clôturée au moment où l'accès à l'un de ces tableaux avait été accordé, de sorte qu'elle n'était plus utile au plaignant. Si les délais fixés dans le règlement no 1049/2001 peuvent parfois sembler ambitieux, il est de la plus haute importance que l'administration de l'UE veille à ce qu'elle traite en temps utile les demandes d'accès du public.

36. À la lumière de ce qui précède, le Médiateur considère que la manière dont l'EFSA a traité la demande d'accès du plaignant, qui s'est traduite par un temps excessif, constituait une mauvaise administration. Le Médiateur formulera deux recommandations visant à améliorer la pratique de l'EFSA dans le traitement des demandes d'accès aux documents.

37. L'approche constructive de l'EFSA tout au long de cette enquête et ses efforts visant à mettre en place un outil permettant un calcul réaliste du temps nécessaire au traitement d'une demande d'accès spécifique dès sa réception rassurent le Médiateur sur le fait qu'il s'engagera dans cette constatation de mauvaise administration et les recommandations correspondantes



[4] 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/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Lien], qui s'applique à l'EFSA conformément à l'article 41, paragraphe 1, du règlement (CE) no 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02002R0178-20210526> [Lien].

[5] La demande a été enregistrée sous PAD 2021/024.

[6] L'EFSA a fait référence à l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) no 1049/2001.

[7] Le rapport complet de la réunion est disponible à l'adresse suivante:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/155312> [Lien].

[8] Voir note de bas de page 4.

[9] Article 7, paragraphe 1, du règlement (CE) no 1049/2001.

[10] Article 7, paragraphe 3, du règlement (CE) no 1049/2001.

[11] Article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) no 1049/2001.

[12] Arrêt du Tribunal de première instance du 13 avril 2005, *VKI/Commission*, T-2/03, points 101 f:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=60314&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&docId=60314> [Lien].

[13] Arrêt de la Cour (grande chambre) du 18 décembre 2007, *Suède/Commission*, C-64/05 P, points 85 f:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=71934&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&docId=71934> [Lien].

[14] Arrêt de la Cour de justice du 2 octobre 2014, *Strack/Commission*, C-127/13, points 26 et suivants:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158192&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&docId=158192> [Lien].

[15] Enquête stratégique OI/2/2022/MIG sur le temps pris par la Commission européenne pour traiter les demandes d'accès du public aux documents:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/60766> [Lien].

[16] Article 4 de la décision du conseil d'administration fixant les modalités pratiques d'application du règlement (CE) no 1049/2001 et des articles 6 et 7 du règlement (CE) no



1367/2006: <https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/documents/wp200327-a2.pdf> [Lien].