

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 sur le refus de la Commission européenne de donner accès au public aux documents relatifs à un audit de la pêche pélagique et thonière en Irlande (affaire 757/2022/MIG)

Décision

Affaire 757/2022/MIG - **Ouvert le** 06/05/2022 - **Décision le** 16/09/2022 - **Institution concernée** Commission européenne (Pas d'acte de mauvaise administration constaté) |

L'affaire concernait le refus de la Commission européenne d'accorder au plaignant l'accès du public aux documents relatifs à un audit de la Commission et à une enquête administrative des autorités irlandaises, ce qui a incité la Commission à révoquer le plan de contrôle irlandais pour la pesée des produits de la pêche. La Commission a fait valoir que le suivi de l'audit était toujours en cours et que la divulgation des documents porterait atteinte à la protection des objectifs des inspections, des enquêtes et des audits.

Le Médiateur a vérifié que les autorités irlandaises n'avaient pas encore mis en œuvre les recommandations formulées par la Commission et n'ont donc pas encore résolu les lacunes constatées. Cela signifie que le suivi de l'audit est toujours en cours. Étant donné que la Commission pourrait ouvrir une procédure d'infraction à l'encontre de l'Irlande si ces lacunes ne sont pas suffisamment comblées, le Médiateur a jugé raisonnable que la Commission se fonde sur une présomption générale de non-divulgaration. Le Médiateur a également conclu que les arguments du plaignant n'étaient pas de nature à établir l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation.

Compte tenu de ce qui précède, la Médiatrice a conclu que le refus de la Commission de donner accès au public aux documents en cause était justifié et a clos son enquête constatant l'absence de mauvaise administration.



Contexte de la plainte

1. L'Union européenne (UE) a, par le biais de sa politique commune de la pêche [1], mis en place un ensemble de règles pour la gestion durable des flottes de pêche européennes et la conservation des stocks halieutiques.
2. Afin de garantir l'application correcte de ces règles, l'UE a mis en place un système de contrôle de la pêche [2]. Ce système comprend la surveillance et l'enregistrement des captures de poissons extraits des mers et des océans. À cette fin, le système prévoit, par exemple, la pesée des captures de poisson *avant* leur transport du port à une installation terrestre. Par dérogation, la pesée *après* le transport peut être autorisée si l'État membre concerné adopte un plan de contrôle correspondant qui tient dûment compte du risque d'enregistrement erroné du poids des poissons débarqués. Ce plan doit être approuvé par la Commission européenne.
3. L'Irlande a établi un tel plan de contrôle qui a été approuvé par la Commission en 2012. [3] Dans le cadre de ce plan, l'Irlande a été autorisée à autoriser la pesée des produits de la pêche après le transport du lieu de débarquement vers une installation agréée sur des terres, sous certaines conditions.
4. En mars 2018, la Commission a procédé à un audit des systèmes mis en place par les autorités irlandaises pour contrôler la pesée des poissons et des captures de thon. L'audit a relevé plusieurs lacunes et la Commission a demandé à l'Irlande de mener une enquête administrative sur la question. Les autorités irlandaises ont mené une enquête administrative et, en décembre 2019, ont présenté leur rapport final à la Commission. Sur la base de son évaluation des données fournies, la Commission a conclu que l'Irlande n'avait pas résolu la majorité des lacunes constatées. À titre de mesure immédiate, la Commission a révoqué son approbation du plan de contrôle irlandais en avril 2021 [4].
5. En mai 2021, le plaignant, une organisation représentant les pêcheurs irlandais, a demandé à la Commission d'accorder l'accès du public [5] aux documents relatifs à son audit et à l'enquête administrative menée par les autorités irlandaises. Elle a indiqué que, en tant que parties lésées par la révocation du plan de contrôle irlandais, ses membres devaient d'urgence accéder aux informations contenues dans ces documents pour comprendre le fondement de cette décision et pouvoir exercer leur droit d'accès au tribunal.
6. La Commission a identifié 21 documents et refusé d'y donner accès, faisant valoir que ces documents sont couverts par une présomption générale de non-accessibilité fondée sur la nécessité de protéger la finalité des inspections, des enquêtes et des audits [6].
7. En juillet 2021, le plaignant a demandé à la Commission de réexaminer sa décision de refus d'accès (en introduisant une «demande confirmative»). Elle a fait valoir que la Commission devrait divulguer les documents demandés afin d'assurer la transparence et la responsabilité dans sa prise de décision.
8. En octobre 2021, la Commission a rendu une décision confirmative en maintenant son refus



d'accorder l'accès au public.

9. Insatisfait de la décision finale de la Commission, le plaignant s'est adressé au Médiateur en avril 2022.

10. Le plaignant a également adressé des demandes similaires, demandant l'accès aux documents en cause, à deux autorités irlandaises qui ont refusé leur divulgation.

L'enquête

11. Le Médiateur a ouvert une enquête sur le refus de la Commission d'accorder l'accès du public aux documents demandés par le plaignant.

12. Au cours de l'enquête, l'équipe d'enquête du Médiateur a examiné les 21 documents en cause ainsi que les échanges entre le plaignant et les autorités irlandaises concernant les demandes d'accès qu'elle a présentées au niveau national. En outre, l'équipe d'enquête a rencontré des représentants de la Commission pour obtenir de plus amples informations sur la manière dont elle avait traité la demande d'accès du plaignant et sur l'état d'avancement du suivi de l'audit de la Commission et de l'enquête administrative menée par les autorités irlandaises [7] . Le Médiateur a ensuite communiqué une copie du rapport de réunion au plaignant et, par la suite, a reçu les commentaires du plaignant sur le rapport.

Arguments présentés

13. Dans sa décision confirmative, **la Commission** a fait valoir qu'il pouvait être présumé que la divulgation des documents porterait atteinte à l'objectif de son audit. Plus précisément, le suivi de la vérification était toujours en cours. En tant que telle, la divulgation des documents aurait une incidence négative sur le dialogue avec les autorités irlandaises. Cela réduirait la volonté des autorités nationales concernées de participer de manière constructive aux enquêtes en cours et modifierait le caractère bilatéral du dialogue. Ainsi, elle priverait les autorités irlandaises de leur attente légitime de coopération loyale de la part de la Commission et exposerait les services compétents de la Commission au risque prévisible de subir des pressions extérieures.

14. Compte tenu de cette présomption générale de non-accessibilité, la Commission a également estimé qu'elle n'avait pas à apprécier si un accès partiel pouvait être accordé.

15. Enfin, la Commission a déclaré que les intérêts mentionnés par le plaignant sont soit de nature privée, soit de nature trop générale. La Commission a donc conclu qu'il n'y avait pas d'intérêt public supérieur à la divulgation.

16. **Le plaignant** a fait valoir que, depuis que le rapport d'audit de la Commission a été finalisé et que la décision de révocation du plan de contrôle irlandais a été prise, l'objectif de l'audit de



la Commission a été atteint et il n'est plus nécessaire de protéger la procédure d'audit. Le plaignant a donc estimé que la Commission aurait dû au moins accorder l'accès à certaines parties des documents, en expurgeant les parties qui sont pertinentes pour une décision qui n'a pas encore été prise.

17. Le plaignant a également soutenu que l'argument de la Commission selon lequel elle devait préserver la relation avec l'État membre concerné est incompatible avec le fait qu'elle n'a pas consulté les autorités irlandaises avant de prendre une décision sur sa demande d'accès.

18. Enfin, le plaignant a réitéré qu'il existe un intérêt public supérieur à la divulgation.

19. Au cours de la réunion avec l'équipe d'enquête **du Médiateur, la Commission** a précisé qu'elle n'avait pas consulté les autorités irlandaises, estimant qu'une présomption générale de non-divulgence s'appliquait à tous les documents en cause.

20. La Commission a également indiqué que la majorité des lacunes relevées lors de l'audit n'avaient pas encore été résolues et que des mesures de suivi étaient toujours en cours. Par exemple, les autorités irlandaises doivent encore soumettre un plan de contrôle révisé, qu'elles espèrent recevoir d'ici la fin de l'année. En outre, la Commission a expliqué que l'action de suivi était liée à d'autres questions en cours, telles que les questions relatives à la consommation antérieure de quotas.

21. La Commission a indiqué que, dans le cas où les autorités irlandaises n'auraient pas mis en œuvre de manière satisfaisante les recommandations qu'elle avait formulées et, partant, pour remédier aux lacunes qu'elle a relevées dans le cadre de l'audit, il pourrait devenir nécessaire d'engager une procédure formelle d'infraction à l'encontre de l'Irlande.

22. Enfin, la Commission a déclaré que les règles applicables au système de contrôle de la pêche de l'UE exigent la confidentialité [8] .

L'évaluation du Médiateur

23. Les juridictions de l'Union ont reconnu que les institutions de l'Union peuvent refuser les demandes d'accès du public aux documents fondées sur une «présomption générale» de non-divulgence pour certaines catégories de documents. [9] Cela signifie que l'institution concernée n'est pas tenue d'examiner individuellement les documents en question, c'est-à-dire qu'elle n'est pas tenue d'apprécier en quoi la divulgation des documents porterait spécifiquement et individuellement atteinte à l'intérêt protégé. Au contraire, l'institution peut supposer que, étant donné que les documents en question relèvent d'une certaine catégorie, la divulgation de l'un d'eux porterait atteinte à l'intérêt protégé.

24. L'une de ces catégories comprend les documents relatifs aux procédures d'infraction au stade précontentieux [10] .



25. La Commission est chargée de veiller à l'application, à la mise en œuvre et à l'application effectives du droit de l'Union par les États membres. [11] Dans le cas où un État membre ne respecte pas une obligation découlant des traités de l'UE, la Commission peut prendre des mesures (procédures d'infraction) pour mettre fin à l'«infraction». Afin d'éviter les procédures formelles d'infraction, la Commission a mis en place, dans la mesure du possible, la procédure «EU Pilot», un mécanisme permettant de résoudre les problèmes liés au non-respect du droit de l'Union à un stade précoce (la phase précontentieuse).

26. La Cour de justice a également constaté que si la Commission reçoit une demande d'accès du public aux documents au cours de ses consultations avec l'État membre, elle peut se prévaloir d'une présomption générale de non-divulgaration même si elle décide ultérieurement de ne pas ouvrir de procédure d'infraction (par exemple, parce que les États membres corrigent suffisamment les lacunes pertinentes au cours de la phase précontentieuse [12]).

27. En l'espèce, la Commission a fait valoir que, si l'Irlande ne remédiait pas aux lacunes constatées dans l'audit qu'elle a réalisé, la nécessité d'ouvrir une procédure formelle d'infraction pourrait survenir. La Commission a également expliqué de manière crédible que les autorités irlandaises sont toujours en train de mettre en œuvre les recommandations qu'elle a formulées dans ce contexte et que l'élaboration d'un plan de contrôle révisé n'est qu'un aspect de ce processus. En outre, la Commission a expliqué que la procédure d'audit était liée à d'autres questions en cours.

28. Le Médiateur note donc que le suivi de l'audit de la Commission est toujours en cours et qu'aucune décision définitive n'a encore été prise quant à l'ouverture par la Commission d'une procédure d'infraction à l'encontre de l'Irlande.

29. Le Médiateur note également que les règles régissant le régime de contrôle pour assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche exigent la confidentialité de la part de la Commission.

30. Le Médiateur estime donc qu'il était raisonnable pour la Commission de se fonder sur une présomption générale de non-divulgaration, car la divulgation des documents en cause, à ce stade, pourrait compromettre les efforts visant à achever le suivi de l'audit ainsi que d'éventuelles procédures d'infraction. S'il est compréhensible que l'on puisse croire que l'enquête avait pris fin dans la mesure où la Commission avait adopté une décision révoquant son approbation du plan de contrôle irlandais (point 4 ci-dessus), l'enquête a montré que cette question ne pouvait être isolée du suivi en cours. En l'état actuel du droit, la Commission peut donc valablement invoquer une présomption générale de non-divulgaration.

31. Les demandeurs d'accès aux documents peuvent chercher à réfuter la présomption de non-divulgaration, par exemple en établissant l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation [13] .

32. Le plaignant, une organisation représentant des pêcheurs irlandais, a déclaré que ses membres étaient affectés par la décision de la Commission de révoquer le plan de contrôle



irlandais. Elle a fait valoir qu'elle avait besoin des informations contenues dans le rapport d'audit pour comprendre le fondement de cette décision et permettre à ses membres d'exercer leur droit d'accès au tribunal. Le plaignant a également soutenu que la Commission devrait divulguer les documents demandés afin d'assurer la transparence et la responsabilité dans sa prise de décision.

33. Bien que le Médiateur comprenne que le plaignant souhaite bien préparer toute action en justice, cela constitue clairement, selon la jurisprudence, un intérêt privé (plutôt qu'un intérêt public). Toutefois, un intérêt privé n'est pas de nature à écarter l'intérêt public à protéger l'enquête de la Commission susceptible de donner lieu à des procédures d'infraction. Les juridictions de l'Union ont également précisé que des considérations générales relatives à la transparence ne suffisent pas à établir un intérêt public supérieur [14] .

34. Le refus de la Commission de donner accès aux documents en cause n'a, en tout état de cause, pas empêché le plaignant d'intenter une action en justice. Les informations sur les manquements constatés par la Commission, qui ont conduit à la révocation du plan de contrôle, par exemple, l'existence d'irrégularités concernant la pesée des poissons débarqués, sont déjà accessibles au public [15] .

35. En outre, le Médiateur note que les autorités irlandaises, dans leur correspondance avec le plaignant, ont fait valoir que la divulgation des documents en cause pourrait conduire à l'exploitation des faiblesses potentielles du système de contrôle irlandais et qu'elle pourrait compromettre leurs consultations en cours avec la Commission.

36. Le Médiateur note également que, lorsqu'un document provient d'un auteur tiers (tel qu'un État membre), les institutions de l'UE ne sont pas tenues de consulter l'auteur s'il est clair que le document ne peut pas être divulgué [16] .

37. Le Médiateur estime donc que la Commission était fondée à refuser l'accès aux documents en cause.

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 de la part de la Commission européenne en refusant l'accès du public aux documents demandés.

Toutefois, le Médiateur encourage la Commission à reconsidérer si elle peut rendre les deux rapports publics, une fois que le suivi de son audit aura été finalisé.

Le plaignant et la Commission seront informés de cette décision .

Emily O'Reilly Médiatrice européenne



Strasbourg, le 16/09/2022

[1] Pour plus d'informations, visitez:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/114/the-common-fisheries-policy-origins-and-development> [Lien].

[2] Règlement (CE) no 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle visant à assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009R1224> [Lien].

[3] Voir: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32012D0474> [Lien].

[4] Décision d'exécution de la Commission révoquant l'approbation du plan de contrôle irlandais présenté pour la pesée des produits de la pêche conformément à l'article 61, paragraphe 1, du règlement (CE) no 1224/2009 du Conseil (C(2021) 2423):

<https://www.sfpa.ie/LinkClick.aspx?fileticket=izZtPGYimLE%3D&portalid=0&resourceView=1>

[Lien]; Pour plus d'informations, visitez:

<https://www.sfpa.ie/LinkClick.aspx?fileticket=VkjVEF46H4w%3D&portalid=0&resourceView=1> [Lien].

[5] En vertu du règlement (CE) no 1049/2001 relatif à l'accès du public au Parlement européen, au Conseil et à la Commission

documents:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN> [Lien].

[6] Conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement no 1049/2001.

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

<https://www.ombudsman.europa.eu/doc/inspection-report/159757> [Lien].

[8] Article 101 du règlement (CE) no 1224/2009 du Conseil (précité).

[9] Voir, par exemple, arrêt de la Cour du 14 novembre 2013, *LPN et Finlande/Commission*, C-514/11 P et C-605/11 P, points 55, 65 à 68:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0514&qid=1661257928667> [Lien].

[10] Ibid., point 65.

[11] Article 17, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne et article 258 du traité sur le



fonctionnement de l'Union européenne.

[12] Arrêt du 11 mai 2017, *Suède et Spirlea/Commission*, C-562/14 P, point 45:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0562&qid=1661257976036>
[Lien].

[13] *LPN et Finlande/Commission*, précité, point 66.

[14] Arrêt de la Cour de justice du 2 octobre 2014, *Strack/Commission*, C-127/13 P, points 128 à 131:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CJ0127&qid=1661328163711>
[Lien].

[15] Voir, par exemple, la décision d'exécution de la Commission, précitée, points 2 à 4:

«(2) En 2018, la Commission a réalisé un audit en Irlande afin de contrôler la mise en œuvre du plan de contrôle. Les conclusions de cet audit ont mis en évidence des irrégularités, confirmées ensuite également par l'enquête administrative menée par l'autorité compétente irlandaise, qui a révélé que l'Irlande n'a pas assuré la mise en œuvre effective du plan de contrôle conformément aux obligations découlant du règlement (CE) no 1224/2009.

(3) En particulier, les opérateurs ne disposaient pas d'un «système de pesée adapté à l'usage», comme le prévoit le point 5 du plan de contrôle, et l'audit a permis d'identifier la manipulation des systèmes de pesage. En outre, bien que consciente de ces lacunes, l'Irlande n'a pas pris les mesures appropriées pour remédier à ce non-respect, notamment en retirant l'autorisation de peser après le transport, comme le prévoit le point 8 du plan de contrôle. Par conséquent, le plan de contrôle ne minimise pas le risque de manipulation systématique de la pesée des captures pélagiques en Irlande et la sous-déclaration des captures par les opérateurs.

(4) Par conséquent, l'Irlande n'a pas pu garantir un contrôle efficace des quantités débarquées des captures et réduire au minimum le risque de non-respect des règles de la politique commune de la pêche. Le fait de ne pas garantir une pesée appropriée met également en péril l'exactitude des données communiquées qui sont essentielles à des fins de contrôle et de contrôle de l'utilisation des quotas de pêche.»

[16] Article 4, paragraphe 4, du règlement (CE) no 1049/2001.